

UNIVERSITÉ DE DROIT D'ÉCONOMIE
ET DES SCIENCES SOCIALES DE PARIS (PARIS II)

LE POUVOIR DE SANCTION DE L'O.N.U.

ÉTUDE THÉORIQUE
DE LA COERCITION NON MILITAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue publiquement
le 10 décembre 1971*

par

Jean COMBACAU

JURY :

Président : M. PAUL REUTER, *Professeur à l'Université de Paris II*
Suffragants : { M. PROSPER WEIL, *Professeur à l'Université de Paris II*
M. JEAN-PIERRE COT, *Professeur à l'Université de Paris I*

PARIS
EDITIONS A. PEDONE
13, Rue Soufflot, 13

1974



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545908_0002

LE POUVOIR DE SANCTION DE L'O.N.U.

ÉTUDE THÉORIQUE
DE LA COERCITION NON MILITAIRE

UNIVERSITÉ DE DROIT D'ÉCONOMIE
ET DES SCIENCES SOCIALES DE PARIS (PARIS II)

LE POUVOIR DE SANCTION DE L'O.N.U.

ÉTUDE THÉORIQUE
DE LA COERCITION NON MILITAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*présentée et soutenue publiquement
le 10 décembre 1971*

par

Jean COMBACAU

JURY :

Président : M. PAUL REUTER, *Professeur à l'Université de Paris II*
Suffragants : { M. PROSPER WEIL, *Professeur à l'Université de Paris II*
 { M. JEAN-PIERRE COT, *Professeur à l'Université de Paris I*

PARIS
EDITIONS A. PEDONE
13, Rue Soufflot, 13

1974

L'Université de Droit, d'Economie et des Sciences sociales de Paris n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



« La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code Pénal. »

PRÉFACE

Déjà le titre de cet ouvrage, qui a valu un prix de thèse à son auteur, brillamment devenu maître de conférences à l'Université de Caen, laisse pressentir un esprit soucieux de choisir et ami de la rigueur.

Cependant le lecteur sera sans doute surpris, comme il y a quelques années déjà, nous le fûmes nous-même, lors de notre premier contact avec le manuscrit de Jean Combacau. Il est rare en effet, même à ne considérer que les œuvres excellentes, de rencontrer tant de goût pour une démarche méthodique et tant d'exigence à l'égard des mécanismes de la pensée : c'est par là que ce livre présente un éclat tout particulier.

La question des sanctions non armées à la disposition de l'Organisation mondiale est bien connue, et si les tentatives maladroites des Nations Unies ont eu moins de retentissement que l'échec de la Société des Nations, les études de qualité sur les mesures prises en 1946 à l'égard de l'Espagne et sur celles qui ont suivi dans le cadre de la politique de décolonisation ne manquent pas. Elles présentent en général, conjointement avec des considérations juridiques, un tableau historique, politique et économique des événements.

Dès les premières pages de l'ouvrage, J. Combacau prend au contraire le parti de traiter le sujet d'un point de vue juridique pur.

On peut donc classer en un sens ce livre parmi ceux qui traitent du droit des Nations Unies, et l'on y rencontre en effet des développements approfondis sur un grand nombre de problèmes essentiels de cette institution : l'exclusion et la suspension des membres (art. 5 et 6 de la Charte), la sanction des obligations financières (art. 19), l'obligation de se conformer aux décisions de la Cour internationale de Justice (art. 94), le contenu et les rapports des chapitres VI et VII de la Charte, la distinction des « décisions » et des « recommandations », la portée de l'article 103, le statut des organes subsidiaires, les relations entre les Nations

Unies et les institutions spécialisées et bien d'autres questions encore. A ce seul point de vue on doit se réjouir qu'un ouvrage de valeur se consacre à un objet parfois un peu négligé par la doctrine française.

Toutefois le sens profond de l'œuvre est autre et réside dans la recherche d'une méthode qui tout en permettant l'exploration de tous les problèmes juridiques, présente de l'ensemble de la matière une vision ordonnée.

Le propos semble une gageure. La Charte ignore le terme de « sanction » et n'en donne aucune notion ; la pratique est dominée sans vergogne par des impératifs politiques successifs et souvent contradictoires. J. Combacau en est bien conscient et sa plume, qui serait redoutable si elle n'était entièrement maîtrisée, en avertit le lecteur, ainsi quand d'un mot elle évoque « la sphère irréaliste de l'Organisation des Nations Unies ». Ce sont précisément ces difficultés de base, agissant à la manière d'un défi, qui ont conduit à l'élaboration d'une œuvre théorique. Pour cela l'auteur définit empiriquement la sanction « mesure portant atteinte à la situation de l'Etat qu'elle vise, fondée sur la violation d'une obligation et tendant à l'inciter à y mettre fin ». C'est à partir de cette définition simple que se développe une confrontation avec les textes de la Charte et la pratique des Nations Unies dans le cadre d'une décomposition du processus de l'opération grâce à une analyse théorique fondamentale. Pour conclure J. Combacau revient à la notion même de sanction et montre comment celle-ci est intimement liée à la notion même du droit.

Telle est la ligne générale d'un ouvrage où abondent de surcroît des observations pénétrantes sur bien des thèmes familiers au juriste : l'acte juridique, le pouvoir créateur des fonctions d'exécution, la neutralité, la valeur des recommandations etc...

Peut-on reprocher à une œuvre si dense, faite pour être lue et relue et non pas consultée en passant, de demander à ses lecteurs un concours actif ? Il ne serait en tout cas pas juste de ne voir dans ce travail qu'un exercice transcendant destiné à démontrer la maîtrise parfaite des techniques requises pour l'accès de l'enseignement supérieur. Ce serait oublier un peu vite que l'étude du droit international a toujours apporté avec elle l'épreuve d'un doute : en quoi consiste le droit des gens et existe-t-il vraiment ? Dans la vue un peu courte, mais obsédante des temps présents, comment ne pas comprendre le sentiment des jeunes universitaires devant un droit remis en cause de toutes parts, redevenu si fluide qu'il semble se confondre avec l'événement qu'il est censé régir ?

Il ne suffit plus aujourd'hui de réserver sa place au « non-droit » comme dans d'autres disciplines, c'est bien l'existence du droit international qui est, une fois de plus, mise en cause. Recourir, pour se donner une contenance, aux conclusions anticipées d'une science politique qui n'existe pas encore ne fait que confirmer le doute.

Il est réconfortant de voir dans la jeune génération des internationalistes français des esprits disposant de suffisamment de ressource pour faire, chacun suivant son tempérament et sa personnalité, œuvre scientifique. Ce n'est pas le lieu d'exposer et encore moins de discuter à ce sujet la position de Jean Combacau que d'autres œuvres préciseront et développeront un jour ; mais ce n'est sans doute pas trahir sa pensée que de dire qu'il est avant tout sensible aux problèmes de méthode : c'est l'application d'une technique d'analyse, attachée avant tout aux « articulations logiques » du développement d'une opération qui caractérise pour lui la discipline juridique ; ce n'est donc pas une préoccupation externe, architecturale en quelque sorte, qui confère à cet ouvrage sa forte structure, mais la nécessité profonde d'une vision générale.

Cette œuvre, avec d'autres, fort différentes, mais provoquées par une réaction devant la même situation, peut se référer à une tradition qui, dans la diversité des témoignages qu'elle apporte, est solide et continue : dans une société internationale qui a toujours été en voie de bouleversement, le droit international vit moins des recettes et des ruses de la « pratique » que de l'esprit qui les domine.

Paul REUTER.

PRÉSENTATION

1. — **Le mot et la chose.** — Nulle part la Charte n'emploie le mot de *sanction*. La doctrine et la pratique des Nations Unies en font pourtant un large usage, celle-ci sans y attacher toujours une signification très précise, celle-là sans se rallier nécessairement à une qualification qu'elle estime parfois abusive. Elle s'applique habituellement aux mesures suivantes : l'exclusion et la suspension des art. 6 et 5, la suspension du droit de vote à l'Assemblée générale de l'art. 19, les actions entreprises en vertu des art. 39 et 94 § 2, l'inopposabilité des traités de l'art. 102 (1).

Appliqué aux actions collectives des organisations internationales, le mot remonte à l'époque de la Société des Nations, mais son usage n'était pas limité à l'Organisation universelle (2) ; étudiant la S.D.N., les auteurs l'employaient essentiellement à propos de l'art. 16 du Pacte, et, à partir de l'affaire d'Ethiopie, il devint usuel dans la langue courante, qui ne se souciait évidemment pas de sa correction juridique. C'est d'une notion de ce type que nous souhaitons partir : non pas d'une analyse de ce qui peut être qualifié de sanction en technique juridique, mais de ce que la pratique, de façon instinctive et immédiate, a recouvert sous ce mot (3). Et d'abord, la S.D.N. a légué à l'O.N.U. une habitude de langage : on parle des « sanctions » du chapitre VII, comme on parlait de celles de l'art. 16 ; on y associe immédiatement la suspension de l'art. 5, qui en est le corollaire, et l'exclusion de l'O.N.U. : confondue par

(1) C'est p. ex. l'énumération que fait Blaine Sloan des mesures qu'il désigne indifféremment des noms de « sanctions » et de « mesures coercitives » : *Implementation and enforcement of decisions of international organizations, Proc. A.S.I.L.*, 1968/1-13, pp. 9-10. De même, avec des réserves quelquefois pour l'art. 102, la plupart des auteurs qui ont consacré aux sanctions de l'O.N.U. une étude d'ensemble, p. ex. J. Soubeyrol (*L'O.N.U. et le pouvoir international de sanction*) et D. Ruzié (*Le pouvoir de sanction des organisations internationales*).

(2) V. Berenstein, « Le mécanisme des sanctions dans l'O.I.T. », *R.G.D.I.P.*, 1937/446-64.

(3) G. Scelle, *Cours de D.I.P.* (1948), 865-6.

le Pacte dans le même article que les mesures coercitives (militaires ou autres), l'exclusion a pris plus d'autonomie dans la Charte, mais elle a été fréquemment qualifiée de sanction.

L'application aux autres mesures (4) résulte d'un processus intellectuel un peu plus élaboré, mais encore largement intuitif : pas de tradition historique ici, ni de points communs très sûrs avec les « sanctions » précédentes ; mais une constatation presque immédiate, au terme d'une brève analyse : d'une part un Etat trouve un désavantage dans le fait d'être suspendu du droit qu'il a conventionnellement de voter à l'Assemblée générale, ou de ne pouvoir invoquer le bénéfice d'un traité ; d'autre part il est tenu de verser ses cotisations et de faire enregistrer les conventions auxquelles il est partie ; l'association du manquement à l'obligation et de la mesure qui la suit suggère l'emploi du mot « sanction » ; mais cette fois d'une manière toute différente : non plus par commodité, pour éviter les périphrases, mais tout simplement parce que les mesures des art. 19 et 102 ressemblent beaucoup à tout ce que la langue juridique désigne habituellement par ce terme. Pourtant, en dépit des différences les plus évidentes entre les mesures qu'elles couvrent, et sans prendre parti pour l'instant sur l'homogénéité juridique du concept de sanction, cette appellation générale se justifie au premier abord par une donnée élémentaire : toutes, d'une façon ou d'une autre, *sont défavorables à l'Etat qui les subit, et sont prises par l'O.N.U., contre la volonté de celui-ci, en réaction contre une situation ou contre un acte qu'elle désire voir disparaître ou ne pas se renouveler* ; toutes associent les deux idées de punition et d'atteinte à une situation conventionnellement protégée.

Dans l'ensemble, ce riche arsenal n'a donné lieu qu'à une pratique fragmentaire, épisodique et décevante : les Nations Unies n'ont exclu aucun des Etats qui violent avec persistance les principes de la Charte ; l'art. 19 n'a pas été appliqué à ceux qui s'exposaient le plus évidemment à le subir ; l'O.N.U., qui semblait devoir largement utiliser les art. 41 et 42, et à laquelle les occasions n'ont pas manqué de le faire, y a fort peu recouru dans les premières années, et plus du tout par la suite. Depuis une douzaine d'années, la situation s'est renversée, mais dans un domaine restreint et suivant des modalités inattendues : sous l'influence conjointe de plusieurs minorités, les Nations Unies déclenchent aujourd'hui des sanctions avec fébrilité, et les règles de la Charte, déjà passable-

(4) Kelsen, *The law of the U.N.*, 706 et s. ; Kunz, « Sanctions in I.L. », *A.J.I.L.*, 1960/324-47, p. 328, n. 17.

ment malmenées à l'origine, ont été bouleversées au profit de l'utilisation intensive d'un pouvoir constitué en instrument de libération des peuples colonisés. Mais cette offensive n'a pas produit les résultats que déclaraient en attendre ceux qui l'ont lancée : les résolutions de l'O.N.U., dont l'application scrupuleuse n'aurait pas forcément permis de mettre fin à la situation qu'elles visaient, n'ont pas été respectées par tous ceux qu'elle chargeait de les mettre en œuvre.

2. — Analyse politique et analyse juridique. — Ce double décalage, au stade de l'*impulsion* entre le texte de la Charte et l'usage qui en a été fait, et au stade de l'*exécution* entre les décisions prises et leur application, est justiciable d'une analyse politique et d'une analyse juridique.

Dans une *optique politiste* tout d'abord, il est sans aucun doute intéressant d'étudier l'ensemble des facteurs qui assurent le succès d'une opération de sanctions ou en expliquent l'échec : la qualité de l'Etat visé, sa situation géographique, son intégration dans un système d'alliances ou son isolement, la dépendance des Etats appelés à participer à l'action, la nature des griefs articulés contre lui, le degré de réprobation que suscite son attitude, sont quelques unes des variables dont on peut examiner le jeu dans les actions entreprises jusqu'à présent par l'O.N.U. De même, au stade du déclenchement, des études pourraient être menées avec profit pour établir les mécanismes politiques de la prise de décision à l'O.N.U. dans ce secteur particulier : pourquoi et contre qui l'Organisation met-elle en œuvre des sanctions, pourquoi et en faveur de qui s'abstient-elle de le faire ? Son action est-elle guidée par la perspective du succès, ou résulte-t-elle de la coalition fortuite des Etats désireux d'aboutir, de ceux qui souhaitent monter une opération spectaculaire et d'indifférents peu soucieux de s'opposer au courant majoritaire ? Les déceptions poussent-elles l'Organisation à renoncer à son action ou au contraire à l'approfondir et à l'étendre ? Ces questions ne paraissent pas avoir beaucoup attiré jusqu'à présent les spécialistes des relations internationales, et les commentaires qu'ont suscités des affaires particulières se partagent, à peu d'exceptions près, entre les polémiques et les exhortations (5). Une

(5) C'est le cas en particulier de l'ouvrage édité par R. Segal, *Sanctions against South Africa*, qui vise à montrer la possibilité et l'opportunité d'une action ; à côté de quelques études économiques sur les chances de réussite d'éventuelles sanctions, on y trouve de très vigoureux appels à l'action, p. ex. celui de P. Calvocoressi, « The politics of sanctions : the League and the U.N. »,

étude sérieuse ne pourrait être menée que par des politologues armés des instruments méthodiques et conceptuels nécessaires à la compréhension de ces phénomènes ; nous n'avions nulle compétence pour l'entreprendre, et, plutôt que de mêler à l'étude juridique des commentaires de bon sens qui n'auraient pu lui donner que l'apparence du concret, nous avons préféré nous en tenir à l'analyse juridique exclusive.

Cette analyse suppose un examen préalable de la notion de « sanction de l'O.N.U. », que nous n'avons acceptée jusqu'à présent que comme une pure commodité de langage, dictée par la pratique courante ; on s'efforcera dans un chapitre préliminaire d'en cerner les contours et de dégager les traits généraux du « pouvoir de sanction de l'O.N.U. ».

48-61. R.F. et H.J. Taubenfeld, « The « economic weapon » : the League and the U.N. », *Proc. A.S.I.L.*, 1964/183-205, ont mené une étude, d'ailleurs peu encourageante pour les responsables, sur les conditions de réussite des opérations de sanctions, dans lesquelles entrent les facteurs tenant à l'Etat sanctionné et aux Etats appelés à participer à l'action ; l'analyse des conditions économiques et politiques tient une grande place dans cet examen, qui tire les leçons des précédents. On trouve aussi des analyses intéressantes sur la stratégie des sanctions, sur leurs chances d'efficacité et parfois sur les raisons de leur échec dans : M. Doxey, « The rhodesian sanctions experiment », *Y.B. of World Affairs*, 1971/142-62 ; et *Economic sanctions and international enforcement*, Oxford U.P., 1971, 162 p. ; J. Galtung, « On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia, *World politics*, 1967/378-416 ; R.St.J. McDonald, « Economic sanctions in the international system », *Canadian Y.B. of I.L.*, 1969/61-91 et « The resort to economic coercion by international political organizations », *U. of Toronto L.J.*, 1967/87-169 ; D. Austin, « Sanctions and Rhodesia », *The world to-day*, 1966/106-13 ; C. Harris, « Political and economic effects of sanctions against Rhodesia », *id.*, 1967/1-4 ; et dans plusieurs études de l'ouvrage collectif édité par R. Segal, préc. P.M. Eise-mann consacre à ces recherches une section de sa bibliographie et une étude personnelle dans : *Les sanctions contre la Rhodésie*, 80-116. Voir encore sur les conditions économiques : T. Curtin et D. Murray, *Economic sanctions and Rhodesia*, et aussi, pour une brève étude, Curtin, « Rhodesian economic development under sanctions and the "long haul" », *African Affairs*, 1968/100-10, avec la réplique de R.S. McKinnell, « Assessing the economic impact of sanctions against Rhodesia », *même revue*, 1968/227-32. Beaucoup de ces études restent analytiques et se limitent au seul point de vue économique ; une étude politique de l'exécution dans l'ordre international a toutefois été menée par W.M. Reisman, « The enforcement of international judgments », *Proc. A.S.I.L.*, 1968/13-25, spéc. 18 et s., et dans un article sous le même titre, *A.J.I.L.*, 1969/1-27 ; tous deux repris et élargis dans : *Nullity and revision, the review and enforcement of international judgments and awards*, Yale U.P., 1971, 890 p. (qui déborde largement les matières indiquées dans son titre et constitue une théorie de l'exécution dans l'ordre international).

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Au-delà de la très sommaire donnée commune que nous avons relevés dans notre première approximation, dans laquelle les éléments juridiques ont peu de part, les divergences apparaissent immédiatement entre les mesures énumérées : celles de l'art. 19, de l'art. 102, de l'art. 6 peut-être, correspondent à la notion classique de sanction (6) : une réaction juridique organisée contre une violation du droit ; celles du chapitre VII semblent au contraire ne pas s'adapter parfaitement à cette définition pourtant superficielle. Y a-t-il une homogénéité de la notion de sanction, ou s'agit-il d'une simple commodité de langage ? Notons d'abord qu'un mot est rarement « commode » s'il recouvre des objets trop hétéroclites. Mais surtout, et sans préjuger pour l'instant de la conformité du concept de « sanction au sens de l'O.N.U. » à la notion classique, il nous paraît exister entre ces mécanismes de la Charte des points communs qui permettent de parler avec quelque efficacité d'un « pouvoir de sanction de l'O.N.U. » ; elles peuvent être en effet caractérisées par un *objet*, un *motif* et des *buts* communs : toutes *portent atteinte à la situation de l'Etat* qu'elles visent, *sont fondées sur la violation d'une obligation*, et *tendent à l'inciter à y mettre fin*.

I

Objet de la sanction : une atteinte à la situation de l'Etat

3. — « Sanctions positives » et sanctions. — Les sanctions que nous avons empiriquement recensées portent toutes atteinte à la

(6) P. ex. Cavaré, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en D.I.P. », *R.G. D.I.P.*, 1937/385-445, p. 387 : « la réaction sociale d'un groupe infligeant un mal à celui de ses membres qui enfreint les règles posées », et particulière-

situation de l'Etat qui les subit ; elles s'opposent par là à des mesures auxquelles la doctrine applique parfois le nom de sanctions et qui, par des voies différentes, peuvent atteindre le même effet que des sanctions véritables. C'est le cas des *récompenses*, quelquefois considérées comme une forme de « sanction positive » (7), en ce que, par un processus symétrique à celui des peines, elles incitent les destinataires des normes à les respecter. Certains rejettent ce deuxième aspect du principe de rétribution au nom d'une notion *a priori* de la sanction (8) ; sans prendre parti ici sur ce

ment la sanction juridique : « un procédé social destiné à assurer l'application d'une règle de droit en réalisant la répression de ses violations » (p. 388) ; *Dictionnaire de la terminologie du D.I.*, 551-2 : B) « mesure prise ou à prendre pour réagir contre un manquement à une règle de droit ».

(7) Voir les références citées par H. Morgenthau, « Théorie des sanctions internationales », *R.D.I.L.C.*, 1935/474-503 et 809-36.

(8) Morgenthau, *op. cit.* ; H. Kelsen, qui souligne cette symétrie, ne prend pas explicitement position sur ce point (*Théorie pure du droit*, trad. Eisenmann, 34-35, 37). L'argument est le suivant : l'attente de la récompense et l'attente de la peine sont des facteurs psychologiques qui jouent sans aucun doute dans l'obéissance volontaire au droit, mais qui restent indifférents à une norme dont la nature est de prescrire et non de convaincre ; l'une et l'autre sont donc sans pertinence par rapport à la définition juridique de la sanction, où ne peut intervenir qu'un élément objectif, tel que la contrainte qui doit imposer le respect de la norme à celui qui ne s'y conforme pas de lui-même (Morgenthau, *op. cit.* ; v. aussi Kunz, *op. cit.*, 324, n. 5). Certes nous nous gardons de faire entrer dans la définition de la sanction des éléments non juridiques qui n'y ont pas de place, mais la définition ci-dessus présentée ne nous paraît viser qu'une des solutions possibles, même par rapport aux postulats positivistes : on peut aussi bien admettre qu'est une sanction toute conséquence normative d'un comportement, à condition que cette conséquence ne soit pas elle-même une nouvelle norme (*infra*, n° 26) ; l'interprétation qui limite la sanction à la seule contrainte matérielle, outre qu'elle joue peut-être sur le sens du mot « contrainte » (*infra*, n° 18), repose sur une sorte de préjugé sémantique : après tout la sanction n'est étymologiquement que ce qui « consacre » la norme ; le mot ne comporte pas d'autre vertu essentielle, et c'est peut-être le plus haut défenseur du purisme juridique qui, pour une fois, cède à un entraînement verbal (v. sur ce point les critiques adressées à Kelsen par M. Virally dans *La pensée juridique*, 67 et s., dont nous ne partageons d'ailleurs pas exactement le point de vue : *infra*, note 78). Dans ces conditions rien n'interdit non plus de considérer comme justement qualifiées les « sanctions morales », souvent retenues par les internationalistes (Cavarré, *op. cit.*, 401 ; E. Giraud, « Le D.I.P. et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963 (III), t. 110/419-809, pp. 672-3), à condition que, juridiquement organisées, elles ne soient pas seulement les réactions spontanées de la communauté (« opinion publique », etc.) ; elles ne présentent avec les sanctions qui ne font pas appel à la contrainte physique que des différences quantitatives, puisqu'elles ne produisent pas d'effet objectif et que leur puissance dépend de l'appréciation de leur gravité par celui qui les subit (*infra*) ; nous ne les étudierons cependant pas, parce que leur caractère entièrement informel les prive de toute spécificité : n'importe quelle résolution peut contenir un blâme, et il est impossible d'y attacher un régime juridique particulier.

point de théorie générale du droit, il nous suffit de noter que la Charte ne prévoit pas de telles récompenses. Elles peuvent être en revanche créées par la pratique et utilisées à des fins semblables aux sanctions « homologuées », et on verra que l'admission aux Nations Unies peut accéder à cette qualité, le refus d'admission devenant alors une sanction négative. Entre ces deux catégories, que la doctrine contraire oppose radicalement, il n'y a pas de différence de nature : si l'octroi d'une faveur est subordonné à une certaine conduite, il devient une récompense, et le refus de cette récompense à celui qui adopte la conduite contraire est une punition ; l'une et l'autre sont les deux faces de la même réalité, qui prend un nom différent suivant l'angle sous lequel on se place. Nous étudierons donc au titre de la pratique de l'O.N.U. l'utilisation des refus de récompenses, considérés comme de banales sanctions négatives (9).

Ces précisions données, l'objet de la sanction comporte toujours un *élément de fait*, la privation d'une situation avantageuse pour l'Etat qu'elle frappe ; et parfois un *élément de droit*, l'atteinte à sa situation juridique vis-à-vis de l'Organisation.

4. — Privation d'avantages de fait. — Le premier ne concerne pas notre étude, et relève de la tactique des sanctions ; notons cependant que le caractère « désavantageux », impropre à une définition objective, ne peut être estimé que par rapport aux critères subjectifs de l'Etat sanctionné : ainsi l'exclusion, supposée objectivement désavantageuse, comporte un ensemble de conséquences juridiques où les éléments favorables à l'Etat exclu peuvent l'emporter sur les autres si elle le libère plus d'obligations dont le fardeau lui pèse qu'elle ne le prive de droits auxquels il n'est pas attaché. Les sanctions consistant en une interruption des relations économiques et des communications sont en revanche toujours

(9) *Infra*, notamment n° 103. Cette position est la conséquence de notre refus d'attribuer au mot de sanction un sens plus précis que celui impliqué par le terme même. On notera toutefois que ces mesures ne peuvent accéder à la qualité de sanction, dans le sens qui nous paraît être celui de la pratique, que si l'avantage résultant des mesures contraires est érigé en « récompense » de la conduite conforme ; cette condition dépend du but attaché à la sanction (*infra*, III) et du motif sur lequel elle repose (*infra*, II) ; tout cela suppose qu'on admette, comme nous le ferons (*infra*, VI) et comme le fait la pratique de l'O.N.U., la banalité du pouvoir de sanction. Sur cette technique, v. Ch.A. Morand, « Réflexions sur la nature des recommandations internationales et des actes de planification », *R.G.D.I.P.*, 1970/969-87, pp. 982-4.

désavantageuses puisqu'elles ne comportent pas cet ensemble complexe et ne libèrent l'Etat qu'elles visent d'aucune de ses obligations (10).

Mais le désagrément ne s'analyse pas toujours en une privation de droits : si l'interruption de relations régies par la coutume internationale, par un traité ou par un contrat entre l'Etat sanctionné et celui qui applique la résolution de l'O.N.U. porte en effet atteinte à une situation juridiquement protégée, la sanction peut aussi consister dans la dénonciation unilatérale d'un engagement, conformément aux dispositions du traité dans lequel il figure, ou plus simplement dans la cessation de relations de fait, ou non justiciables du droit international ; l'« effet de sanction », la situation désavantageuse, ne résulte en ce cas que de l'attitude de l'Etat participant aux sanctions ; sans doute applique-t-il une décision de l'O.N.U., mais les effets n'en sont pas directement ressentis par l'Etat sanctionné ; il n'en va pourtant pas toujours ainsi, et la sanction comporte habituellement une atteinte directe à la situation juridique de l'Etat vis-à-vis de l'O.N.U.

5. — Privation d'un droit. Cette affirmation n'appelle pas de longs commentaires, tant elle est évidente pour les mesures qui le frappent dans son statut au sein de l'Organisation : l'exclusion, la suspension des droits et privilèges de membres et la suspension du vote à l'Assemblée, amputent les compétences que l'Etat sanctionné tient de sa participation à l'O.N.U. ou l'en privent complètement. L'atteinte portée à sa situation est moins visible en ce qui concerne les sanctions du chapitre VII, mises en œuvre par des résolutions qui ne lui sont pas adressées, et qui ne le touchent pas directement puisqu'elles ne mettent en présence que l'Organisation et les Etats qu'elle érige en agents d'exécution de ses mesures : les rapports qui s'établissent entre les trois parties à cette opération en deux temps paraissent être strictement bilatéraux : entre l'Organisation et les Etats exécutants d'abord, entre ces derniers et l'Etat sanctionné ensuite, qui n'a pas de rapports directs avec l'O.N.U. et dont la situation juridique n'est pas modifiée par l'édic-

(10) Dans le meilleur des cas elles sont neutres, si l'Etat sanctionné n'a aucune relation avec l'Etat participant aux sanctions ; cette hypothèse n'est pas imaginaire : on peut avoir l'impression à la lecture des rapports sur l'application des sanctions à la Rhodésie que les résolutions de l'O.N.U. ont été activement appliquées par une très large majorité d'Etats ; seulement, il s'agit en grande partie d'Etats qui n'entretenaient auparavant aucune relation avec elle, et dont la participation se limite au maintien de cette attitude.

tion de la sanction. Mais en réalité, à côté de ces rapports, qui sont les plus évidents, s'en crée un troisième, entre l'Organisation et l'Etat visé : la résolution de sanction a pour effet de placer celui-ci sous un régime juridique nouveau ; en même temps qu'elle érige ses destinataires en exécutants de la sanction, elle vise à priver l'Etat sanctionné de son droit de se plaindre des mesures qu'ils prendront, si elles portent atteinte à des droits qu'il détient contre eux ; c'est en cela que consiste à son égard l'effet propre de la décision de l'Organisation ; il ne réside pas dans la décision que prendront les Etats membres de ne pas entrer en relations commerciales avec lui à l'avenir, qui constitue un pur fait ; ni dans la cessation des échanges commerciaux avec lui en dépit des accords antérieurs, qui ne concerne que les rapports entre les parties ; mais dans l'impossibilité où l'acte de sanction le met de réclamer l'exécution de traités ou de contrats passés avec eux, qui résulte de la seule décision des Nations Unies (11). La sanction consiste donc pour lui dans la somme de deux effets juridiques : ceux des mesures d'exécution prises par les Etats (qui sont elles-mêmes les résultats de l'invitation incluse dans l'acte de sanction), et ceux que produit immédiatement pour lui la décision de l'O.N.U.

II

Motif de la sanction : la violation d'une obligation

6. — **Sanction et infraction.** --- Beaucoup doutent de l'homogénéité des « sanctions » de l'O.N.U. quant au motif de leur déclenchement ; seules, disent-ils, certaines d'entre elles reposent sur la violation par l'Etat qui les subit d'une obligation juridique : ce sont celles par lesquelles l'organe compétent tire les conséquences d'une conduite de l'Etat qu'il frappe contraire à une prescription expresse de la Charte ; c'est indéniablement le cas de la suspension de l'*art. 19*, qui sanctionne la violation par un membre de l'obligation de payer ses cotisations ; c'est aussi celui des mesures prises par le Conseil de sécurité en application de l'*art. 94* § 2, qui se réfère aux « obligations » incombant à l'Etat membre en vertu d'un arrêt rendu par la C.I.J. ; c'est celui enfin de l'exclusion, si l'on

(11) Sur ces points, v. *infra*, n° 192.

admet que le respect des « principes » visés à l'art. 6 constitue une obligation pour les membres. Mais ce n'est certainement pas celui, dit-on, des mesures prises en vertu du *chapitre VII*, immédiatement déclenchées par le Conseil de sécurité dès qu'il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, actes ou situations que la Charte n'érige pas en infractions. L'art. 1 § 1, qui énonce parmi les buts des Nations Unies la réaction contre des situations définies dans les termes mêmes de l'art. 39, contraste en effet avec l'art. 2 § 4, qui définit les obligations correspondantes des Etats membres dans des termes indéniablement moins larges ; d'où on peut déduire que le pouvoir d'action coercitive des Nations Unies, s'il recouvre des hypothèses de violation par les Etats de leurs obligations, ne s'arrête pas là et englobe des cas où aucune violation ne peut leur être reprochée (12), notamment ceux où, sans se rendre coupables d'un emploi de la force ou de la menace de cet emploi qui leur sont interdits par l'art. 2 § 4, ils ont contribué cependant à la création d'une menace pour la paix ou d'une rupture de la paix. Par conséquent, les actions entreprises en vertu du chapitre VII, destinées à protéger un ordre public international que la Charte place au-dessus des exigences de la légalité, constitueraient de simples « *mesures de police* ». Cette thèse, qui met en cause la nature même du système juridique applicable à une organisation politique, repose sur une *double négation*, qui nous paraît *erronée* dans chacune de ses branches : négation d'une prescription dont la violation fonde la sanction, et subsidiairement négation de son caractère juridiquement obligatoire.

1° - LES SANCTIONS DU CHAPITRE VII DANS LE SYSTÈME DE DUMBARTON OAKS

7. — Le projet de Dumbarton Oaks ne permettait pas ces critiques, et faisait des mesures de l'O.N.U. d'incontestables sanctions, au sens le plus classique du terme ; un amendement des

(12) Kelsen, « Collective security and collective self-defence under the Charter of the U.N. », *A.J.I.L.*, 1948/783-96 ; Verdross, « Idées directrices de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1953 (II) t. 83/1-78, p. 57. *Contra* : P. Guggenheim, *Traité de D.I.P.*, 1^{re} éd., t. II/264, selon lequel ces mesures « ne sauraient être prises que contre un Etat qui a commis un acte illicite au regard du D.I. ». V. aussi les arguments de L. di Qual, *Les effets des résolutions des N.U.*, 86-90.

puissances invitantes, outre qu'il a rendu incohérente la succession des articles, a complètement modifié le caractère des mesures de l'art. 41. Le projet s'articulait au contraire avec beaucoup de logique (13) : dans une première phase, le différend ou la situation, qui ne constituait pas encore une menace contre la paix, était traité dans les conditions prévues par le chapitre VIII section A, auquel correspond l'actuel chapitre VI. La section B s'ouvrait par une déclaration générale : le Conseil de sécurité devait prendre toutes mesures nécessaires au maintien de la paix quand le différend n'avait pas été résolu suivant les moyens de la section A, s'il jugeait que la situation ainsi créée la mettait en danger. Les paragraphes suivants développaient ce principe : le Conseil devait, aux termes du § 2, déterminer s'il y avait danger pour la paix, rupture de la paix ou acte d'agression, et « faire des recommandations ou décider des mesures à prendre en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales » ; le § 3 lui donnait le pouvoir de « déterminer les mesures diplomatiques, économiques ou autres, ne comportant pas le recours à la force armée, qui devraient être prises pour rendre ses décisions efficaces, et de prescrire aux membres de l'Organisation d'appliquer ces mesures (...) ».

L'action du Conseil de sécurité comportait donc deux phases : la constatation d'une situation le fondant à prendre des décisions obligatoires et éventuellement l'utilisation immédiate de ce pouvoir par l'émission d'une décision au fond, puis la détermination de mesures sanctionnant cette décision même ; ces mesures étaient celles prévues par l'actuel art. 41 ; il était évidemment inutile de les déclencher dès l'édiction de la décision du § 2, qui pouvait être immédiatement appliquée par l'Etat auquel elle était adressée (14) ; par conséquent l'opération comportait deux étapes, respectivement consacrées à la décision au fond et au déclenchement de mesures destinées à sanctionner son inexécution ; le caractère de *sanction* au sens *classique* était nettement affirmé puisque les mesures du § 3 devaient être appliquées uniquement à un *Etat manquant à son obligation conventionnelle* de respect d'une décision du Conseil de sécurité.

(13) Doc. 1, G/1, U.N.C.I.O. IV/14.

(14) Il s'agissait sans aucun doute d'une décision au fond, c'est-à-dire des « termes de règlement » au sens de l'art. 37 § 2, mais ayant valeur obligatoire pour le ou les Etats auxquels s'adresse la résolution ; les destinataires ne sont donc pas les Etats tiers au différend ou à la situation comme dans l'art. 41, c'est-à-dire les participants à l'action, mais les Parties elles-mêmes ou l'Etat présumé coupable, comme dans l'actuel art. 40 ; ce dernier, qui n'existait pas dans le système de Dumbarton Oaks, prévoit des décisions jouant, mais d'une manière atténuée, le rôle des « décisions » de l'ancien § 2.

2° - LES SANCTIONS DU CHAPITRE VII DANS LE SYSTÈME DE LA CHARTE

8. — La rupture apparente du lien entre l'obligation et la sanction. — L'amendement (15) bouleverse ce système : d'une part il introduit un § 2 *bis*, l'actuel art. 40 sur les mesures provisoires, qui atteste la possibilité d'une pause entre la constatation de la situation du § 2 et le déclenchement des mesures du § 3, mais d'autre part il « complète » le § 2 en précisant que le Conseil, après avoir constaté la situation, fait des recommandations ou décide des mesures « stipulées aux alinéas 3 et 4 de la présente section qu'il doit prendre en vue de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité ». Cette greffe constitue une pure absurdité logique ; non en ce que les mesures des art. 41 et 42 sont décidées dès la constatation de l'art. 39, ce qui est parfaitement admissible politiquement, et abrège le processus en permettant une réaction du Conseil, sinon plus rapide, du moins immédiatement plus puissante ; mais en ce qu'elle supprime la décision au fond, à laquelle pourtant l'art. 41 continue de se référer, et fait perdre aux mesures des art. 41 et suivants leur caractère de sanction de l'obligation de respecter les décisions du Conseil de sécurité ; en outre, l'art. 40 s'intercale difficilement entre la constatation de l'art. 39 et les mesures de l'art. 41 qui sont normalement simultanées, et dont l'édition différée par la mise en œuvre de mesures provisoires paraît sanctionner l'inexécution de ces dernières (16).

9. — Le maintien réel du lien entre l'obligation et la sanction :
a) l'obligation révélée par l'existence de la sanction. — Mais de ce que la mise en œuvre des mesures est rattachée à une simple constatation d'une situation et non à la violation d'une invitation obligeant ses destinataires à y mettre fin, faut-il conclure que ces mesures ne trouvent pas leur base légale dans la violation d'une prescription obligatoire ? On ne peut y être amené que par une

(15) Doc. 2, G/29 ; in Doc. 289, III/3/11 ; U.N.C.I.O. XII/617 et s.

(16) Cette confusion sur le mot « mesures » avait été bien vue par la Norvège (Doc. 2, G/7 (n) (1) ; U.N.C.I.O. IV/521) qui relevait qu'il désignait à la fois dans le § 2 les décisions fixant les actes exigés des Parties au différend pour écarter les dangers menaçant la paix, et dans le § 3 les dispositions visant à donner effet à ces décisions, i.e. les sanctions mises en œuvre par l'O.N.U. elle-même. Elle prévoyait ainsi exactement le jeu de mots sur lequel repose l'amendement des Puissances invitantes.

vision étroite de la notion d'obligation juridique ; ce n'est pas ici le lieu de prendre parti sur la question, qui a fait l'objet de nombreux débats de théorie générale du droit, de la fonction de la sanction dans la réalité des normes juridiques (17) ; mais il importe de constater, sur un plan strictement formel, que la mention de la sanction attachée à leur violation n'est pas toujours qu'un appendice à des normes déjà complètes puisqu'elles posent une obligation, érigent elles-mêmes l'attitude contraire en infraction, et définissent ainsi ses éléments constitutifs ; c'est sans doute la forme la plus satisfaisante de création d'une infraction mais ce n'est pas la seule (18), et il arrive fréquemment que le caractère illégal de la conduite ne soit révélé que par la mention de la sanction qui s'y attache, l'obligation ne pouvant être définie *a contrario* que comme l'abstention de la conduite déclarée justiciable de sanctions, qui révèlent ainsi l'obligation, si elles ne la créent (19). C'est bien cette situation que présente le chapitre VII : certes la conduite juridiquement correcte n'est pas définie et posée comme une obligation dans un texte, comme le sont par exemple l'obligation de supporter les dépenses de l'Organisation dans l'art. 17 § 2 ou l'obligation de respecter la chose jugée dans l'art. 94 § 1, sur lesquelles se fondent respectivement les sanctions prévues par les art. 19 et 94 § 2 ; nulle part la Charte ne dit que les actes constitutifs des situations énumérées à l'art. 39 sont interdits aux Etats membres, même si l'art. 2 § 4 recouvre certains d'entre eux ; elle déclare seulement qu'ils fondent l'autorité compétente à prendre des mesures qui, du fait de leur objet, seront subjectivement ressenties comme des sanctions par l'Etat qui les subira ; on ne voit pas là de différence avec un texte de droit pénal attachant une sanction à un acte, qu'il peut ou non définir, mais qu'il ne qualifie pas d'infraction ; il nous semble d'ailleurs que, dans un système juridique quelconque, quand un agent est placé dans une alternative telle qu'il ne puisse que subir une mesure juridique défavorable ou s'abstenir de la conduite qui peut la lui rendre applicable, il se conforme en adoptant la seconde solution à une obligation juridique (20).

10. — Suite : b) l'obligation révélée par l'imposition de la sanction : sanction et mesure de police. — Cet exemple nous rapproche

(17) Pour un rappel de ces théories et les références : Cavaré, *op. cit.*, 389-99, et surtout Morgenthau, *op. cit.*

(18) Kelsen, *The law of the U.N.*, 709.

(19) *Ibid.*, et, du même : *Principles of I.L.*, 2d ed., 7.

(20) V. *infra*, n° 26.

pourtant d'une seconde objection, sans doute plus fondamentale dans l'esprit de ses auteurs : certes, pensent-ils, la qualité d'infraction n'a pas besoin d'être proclamée et peut n'être que déduite de la collation par la loi d'une sanction attachée à la conduite qui la constitue, mais du moins faut-il justement que la loi définisse les éléments constitutifs de l'infraction ; or la Charte ne définit pas la menace contre la paix, la rupture de la paix, ni l'acte d'agression, et laisse au Conseil de sécurité le soin d'en constater l'existence avant de déclencher lui-même les mesures attachées à ces situations ; elles ne sont donc pas des sanctions, mais de simples mesures de police prises par une autorité exécutive investie de la mission de maintien de l'ordre public international. Cette objection ne nous paraît pas plus convaincante que la première ; fondée sur un *a priori* politique, la nécessité d'une définition préalable de l'infraction par un organe spécialisé (21), elle aboutit à une double incompréhension : de la notion de sanction, réduite à sa seule variété pénale, et de l'activité de police, confondue avec l'arbitraire.

11. — **La police comme pouvoir non normatif arbitraire.** — C'est en effet par une *assimilation abusive de la sanction à la seule sanction pénale*, ou du moins, plus restrictivement encore, à la sanction pénale telle qu'elle est pratiquée dans la majorité des systèmes politiques contemporains, que l'on refuse le caractère de sanction à des actes qui déclenchent une mesure en même temps qu'ils en définissent les conditions d'application : on estime, alors que rien en technique juridique n'impose ce postulat, qu'aucun acte ne peut être qualifié d'infraction par l'autorité chargée de le réprimer ; on s'étonnerait moins de ne voir cette objection formulée que par des juristes continentaux, attachés à l'opposition, liée aux systèmes de droit écrit, entre la fonction normative et la fonction exécutive, et à l'idée que l'exercice de la seconde ne comporte pas de participation à la première (22). C'est cette opposition qui explique la croyance en l'arbitraire du pouvoir de police dans la mesure par exemple où la même autorité peut simultanément prescrire et exécuter d'office ; si on interprète la prescription comme une injonction autonome justifiée par les nécessités de l'ordre public, mais

(21) A cela s'ajoute quelquefois la nécessité de la condamnation par un « juge impartial » ; on entend par là un organe « non politique » : v. p.ex. F. van Langenhove, *La crise du système de sécurité collective des N.U.*, 221.

(22) Notons que cette croyance juridique est encore renforcée par l'attachement au principe politique selon lequel on ne doit pas attribuer de fonctions normatives aux autorités exécutives : la théorie de l'hétérogénéité des fonctions, doublée par la doctrine de la spécialisation des autorités, est évidemment peu favorable à l'admission de la thèse que nous défendons ici.

libérée de toute référence à une règle supérieure interdisant la conduite contraire, on ne voit dans cette fonction qu'un pouvoir non normatif, fondé sur une attribution générale de compétence pour prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre, mais « arbitraire » quant au motif des mesures prises, dont le choix n'est dicté que par le but à atteindre, si bien que n'importe quelle activité non mentionnée par la loi peut être interdite ou limitée en fonction de ce but par une injonction individuelle immédiatement sanctionnée par l'exécution forcée. Mais c'est raisonner comme si l'ordre public n'était pas une notion juridique, et comme si les atteintes qui lui sont portées étaient juridiquement régulières.

12. — La police comme pouvoir normatif discrétionnaire. — En réalité la délégation à des autorités administratives d'un pouvoir de police constitue une reconnaissance de la nécessité de leur laisser un certain pouvoir discrétionnaire pour fixer elles-mêmes ce qu'est une atteinte à l'ordre public en fonction des circonstances, et le silence de la loi sur l'activité en question, ou même son acceptation de cette activité, doivent s'entendre sous réserve de l'attribution aux autorités de police d'un pouvoir général de détermination de ce qui doit être érigé en conduite illégale parce que contraire à l'ordre public, cette détermination pouvant être simultanée avec l'exécution forcée et résultant parfois de cette exécution même (23). Un pouvoir de cet ordre est exactement semblable à celui du juge chargé d'« appliquer » une loi dont les dispositions très générales lui renvoient le soin de préciser dans quels cas elle s'applique : le juge, comme l'autorité de police, exerce en réalité une *double fonction d'exécution de la loi* dans la mesure où elle lui confère une compétence et où elle dispose au fond, *et de création de droit* dans la mesure où il reconnaît dans les faits de l'es-

(23) On n'envisage pas ici les modalités de ce pouvoir limitées à l'édition d'un acte juridique, qui sont sans intérêt pour nous, mais seulement celle qui consiste à user dans un cas d'espèce d'un pouvoir matériel ; par exemple la dispersion d'un attroupement : l'utilisation de la force contre les personnes qui n'obtempèrent pas à l'injonction qui leur est faite n'est pas la sanction de leur refus : c'est l'attroupement lui-même qui, par la décision de l'agent qui ordonne la dispersion, accède immédiatement à la qualité de violation d'une obligation révélée à ce moment même. On méconnaît généralement l'énormité de ce pouvoir discrétionnaire parce qu'il s'exerce sous le contrôle d'un juge, qui peut substituer son appréciation à celle de l'autorité de police, et parce qu'en fait celle-ci préférera normalement laisser s'écouler quelque temps entre l'injonction et l'exécution forcée, si bien que cette dernière paraît sanctionner le refus d'obtempérer et non la très anodine violation d'une obligation, au surplus imprévisible ; la technique des sanctions du chapitre VII ignore le premier palliatif, mais on verra que le Conseil de sécurité a fait le plus large usage du second.

pèce un cas d'application de la loi et concrétise ainsi ce qu'elle avait laissé dans le vague. On ne nierait pas la qualité de sanctions des mesures prises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII si l'on ne méconnaissait l'indéniable fonction créatrice de droit que recèlent les attributions « exécutives » de l'administration et des gouvernants, et « juridictionnelles » des juges (24).

Cette fonction est précisément celle qu'attribue au Conseil de sécurité le chapitre VII : de même que l'autorité de police reconnaît dans une situation l'atteinte illégale à l'ordre public qui lui permet de prendre immédiatement les mesures coercitives autorisées pour la faire cesser, de même que le juge reconnaît dans un acte celui que la loi érige en infraction et prononce immédiatement contre son auteur les peines qu'elle prévoit, de même le Conseil de sécurité *reconnait dans un acte* sur lequel la Charte ne statue pas directement *l'élément constitutif d'une situation illégale* de l'art. 39 *et prend contre son auteur les mesures prévues* par les art. 41 et suivants (25) ; le chapitre VII ne l'investit d'aucun rôle « législatif » mais d'une *fonction normative dérivée*, quasi-juridictionnelle et apparemment rétroactive, qui consiste à *concrétiser l'obligation*, imprécise mais *incluse dans la Charte*, de s'abstenir de tout acte constitutif d'une menace pour la paix ou d'une rupture de la paix, et de tout acte d'agression (26).

(24) *Infra*, n° 30.

(25) O. Schachter, « The quasi-judicial rôle of the S.C. and the G.A. », *A.J. I.L.*, 1964/1960-5, p. 962 : « Il ne semble pas excessif de qualifier de telles décisions (...) d'interprétations simultanées de leurs obligations conventionnelles par les parties, exprimées par l'intermédiaire de décisions formelles d'un organe compétent ».

(26) Il va de soi dans cette conception strictement juridique de la sanction que, par nature, elle s'applique au seul auteur de l'acte érigé en infraction ; la nécessité d'une imputation de l'acte à son auteur ne ressort pas nettement de la Charte ; elle a cependant été mise en évidence par la pratique (*infra*, nos 78 à 81). Une autre objection peut être faite à cette thèse : le C.S. dispose dans l'application du chapitre VII d'un pouvoir discrétionnaire total dont, dit-on, le juge est privé. Mais le pouvoir discrétionnaire n'apparaît que si le Conseil, constatant formellement la situation constitutive de l'infraction, s'abstient cependant de réagir contre elle par les mesures des art. 41 et 42 ; en réalité les deux opérations, constatation de l'infraction et déclenchement de la mesure, sont généralement associées, et on ne peut donc parler de pouvoir discrétionnaire qu'à propos de l'utilisation solidaire de ces deux pouvoirs ; dans ces conditions, la situation du C.S. est la même que celle du juge chargé d'appliquer une loi pénale imprécise : s'il constate l'infraction, il est forcé de déclencher la sanction, mais il a un pouvoir très large pour apprécier si les éléments de l'infraction sont réunis. L'idée même d'un pouvoir discrétionnaire n'est d'ailleurs pas contraire à la qualification de sanctions des mesures qui en sont l'objet ; ce pouvoir ôte simplement aux relations juridiques la certitude dont, politiquement, elles ont besoin, rendant la sanction difficilement prévisible (Kelsen, *op. cit.*, 737).

III

But de la sanction : la cessation d'une situation

1° - NI UNE SANCTION CIVILE...

13. — Il n'est pas besoin de démontrer longuement que les « sanctions » de l'O.N.U. ne ressemblent pas à ce qu'on appelle habituellement les « sanctions civiles ». La Charte ne les ignore pas, et l'inopposabilité des traités non enregistrés entre mieux dans cette catégorie que dans aucune autre ; mais la pratique en a donné un meilleur exemple avec la *révocation du mandat sur le Sud-Ouest africain*, sanction civile-type puisqu'elle correspond à la notion de *résolution pour inexécution* : l'association est très nette en effet, dans la résolution par laquelle l'Assemblée générale met fin au mandat, entre le motif de la mesure (la violation des termes du mandat), et son objet (la révocation) (27). Mais c'est une asso-

(27) A/Rés. 2145 (XXI), 27 octobre 1966 ; § 3 : « Déclare que l'Afrique du sud a failli à ses obligations en ce qui concerne l'administration du territoire sous mandat (...) et a, en fait, dénoncé le mandat » ; § 4 : « Décide que le mandat (...) est donc terminé (...) ». Malgré la rédaction embarrassée qui peut faire penser que l'A.G. se contente de tirer la conséquence d'une renonciation par l'Afrique du sud elle-même, l'emploi du verbe « décider », l'accent mis sur le caractère conventionnel du mandat et sur les obligations du mandataire, témoignent sans aucun doute de l'association parfaite de la violation et de l'abrogation du mandat. Sur cette affaire, voir Dugard, « The revocation of the mandate for Southwest Africa », *A.J.I.L.*, 1968/78-97, et Lucchini, « La Namibie, une construction des N.U. », *A.F.D.I.*, 1969/355-74, qui examinent la thèse de la révocation pour inexécution. Notons que la révocation du mandat pourrait très bien être une sanction coercitive au sens de la pratique des N.U. si elle était utilisée indirectement, et non plus comme ici de façon adéquate à son motif et à son but normaux, mais pour contraindre l'Afrique du sud à céder, p.ex. sur la politique d'apartheid ; mais c'est le fait de n'importe quelle mesure désavantageuse prise par les N.U. (*infra*, n° 27) ; on pourrait voir une sorte de détournement de pouvoir dans cette utilisation d'une compétence à des fins différentes de celles en vue desquelles elle a été attribuée, mais le contrôle du but de l'acte n'est certainement pas à la portée d'un système juridique qui, comme celui des N.U. et plus généralement le D.I., s'en tient à la manifestation extérieure des volontés (v. l'Avis de la C.I.J. sur l'admission, cité *infra*, n° 103). Remarquons enfin que, si la révocation du mandat n'est pas une sanction, elle peut faire elle-même l'objet de mesures d'exécution sous forme de sanctions ; c'est à cela que tend S/Rés. 283 du 29 juillet 1970, qui demande aux Etats non seulement de respecter l'embargo sur les armes à destination de l'Afrique du sud mis en place par S/Rés. 282 du 23 juillet de la même année, mais de mettre en œuvre des mesures très proches de celles de l'art. 41 et ayant ouvertement des buts « coercitifs ».

ciation très différente de celle que nous trouvons dans les sanctions que nous avons retenues : la mesure porte sur l'acte juridique auquel l'infraction porte atteinte et non sur l'auteur de l'infraction ; comme l'inopposabilité de l'art. 102, qui paralyse le traité auquel elle s'applique sans toucher à l'auteur de l'infraction, elle n'appelle aucune réaction positive de l'Etat qu'elle frappe ; elle n'a pas de but propre, car il se confond avec son objet : la stérilisation du traité dans un cas, la restitution du pouvoir au mandant dans l'autre. Ces traits sont à l'exact opposé de ceux qui caractérisent les « sanctions de l'O.N.U. » : « *personnelles* », *indirectes*, *faisant appel à l'action de l'Etat qu'elles touchent*, elles ont un but que n'ont jamais les sanctions civiles, et qui les oppose surtout aux sanctions pénales, pourtant personnelles elles aussi : elles visent à amener l'Etat visé à résipiscence.

2° - NI UNE SANCTION PÉNALE...

La justesse de la qualification en termes de mesures de police se vérifie en effet quand on examine le but des sanctions : il ne s'agit pas pour l'O.N.U. de punir, mais de *faire cesser le trouble à l'ordre* que provoque la prolongation de la situation. Toute fondée qu'elle soit en droit sur la violation d'une prescription, la sanction réagit, non contre cet acte lui-même, mais contre la situation qui en résulte.

14. — Continuité et réversibilité de la situation sanctionnée. —
On voit très bien ce *décalage entre le motif et le but de la sanction* dans la formule de l'art. 39 : le Conseil constate l'existence par exemple d'un acte d'agression, et décide des mesures à prendre pour rétablir la paix et la sécurité, c'est-à-dire pour mettre fin à la situation née de cet acte ; la même observation pourrait être faite pour la sanction des autres obligations, qui s'attaque toujours à une situation apte à se prolonger et néglige, une fois qu'il a été constaté, le fait générateur. Certaines infractions résultent en effet de la répétition d'actes, et on verra l'importance que le Conseil de sécurité attache à l'obstination de l'Etat coupable (28), qui ne cède pas nécessairement dès le déclenchement de la sanction ; mais au surplus, même quand l'infraction est instantanée, et même quand

(28) *Infra*, n°s 45 et 61.

par conséquent l'outrage porté à la légalité objective est définitif, l'atteinte à l'ordre public ne s'arrête pas là ; elle résulte à la fois de cet outrage, qui a épuisé ses effets, et du danger que son maintien fait courir à l'intérêt protégé par la règle : l'Etat a manqué à son obligation d'exécuter un arrêt de la C.I.J. et attenté ainsi à l'autorité de la chose jugée, mais plus il persiste, plus s'affaiblissent les chances d'un règlement pacifique du différend ; il n'a pas versé sa cotisation, et a manqué ainsi à une obligation conventionnelle, mais en continuant de s'en abstenir, il déséquilibrera définitivement le budget de l'Organisation ; et ainsi de suite. Il en résulte que, même si l'O.N.U. ne s'intéresse pas à la punition, et ne cherche pas à sanctionner une infraction par définition irréversible, la sanction peut encore avoir pour but de mettre fin à la prolongation de la situation qui en résulte.

15. — Continuité et réversibilité de la sanction. — De là découle une caractéristique très originale des sanctions de l'O.N.U. : indifférente à un acte qui ne constitue pour elle que l'occasion de son intervention, ne poursuivant pas un but répressif mais cherchant avant tout à limiter dans le temps les conséquences de cet acte, l'Organisation emploie à cette fin des moyens souples, qui consistent à faire pression sur l'Etat coupable jusqu'à ce qu'il cède, et à le tenir quitte de son infraction dès qu'il a cédé. Cette technique suppose deux conditions, la *continuité* et la *réversibilité* de la sanction : *elle ne doit pas produire immédiatement tout ses effets, et elle ne doit pas en produire d'irréparables*. Toutes les sanctions de la Charte ne visent pas ce but, mais la plupart s'y prêtent assez bien.

— *L'exclusion* ne répond évidemment pas à cet objectif ; cela ressort de son objet même et des commentaires faits à son sujet à la Conférence de San Francisco (29) : dernier recours contre un Etat déterminé à passer outre aux principes de la Charte, elle n'est pas destinée à l'inciter à revenir sur son attitude alors que tous les autres moyens ont échoué. Ce n'est pas à dire pour autant qu'elle a un but répressif : il s'agit pour l'Organisation, plutôt que de lui infliger une peine insignifiante au regard des violations de la Charte qui lui sont reprochées, de tirer les conséquences de l'impossibilité de tolérer la présence en son sein d'un Etat auquel elle est impuis-

(29) En particulier Rapport du rapporteur du Comité I/2 sur le chap. III (membres) : Doc. 606, I/2/43 ; U.N.C.I.O. VII/125 et s. ; Rapport du rapporteur de la Commission I : Doc. 1142, I/9 ; U.N.C.I.O. VI/236 et s.

sante à imposer sa règle. L'exclusion n'est pourtant pas complètement impropre à une utilisation conforme au but que nous avons défini comme étant celui de la plupart des sanctions : instantanée, mais réversible, elle ne s'oppose pas à ce que l'O.N.U., par un acte contraire, réadmette un Etat revenu à une attitude conforme à la Charte, et, à défaut d'une disposition prévoyant la suspension à titre de sanction autonome (30), l'Organisation peut motiver l'exclusion en des termes qui, sans l'engager à réadmettre l'Etat coupable, lui laisse entrevoir comme probable cette conséquence de sa soumission.

— En revanche, c'est par nature et sans aucun artifice que la suspension du droit de vote à l'Assemblée générale et les sanctions des art. 41 et suivants sont destinés à prendre fin dès que la soumission de l'Etat visé leur fait perdre leur raison d'être : la technique même de l'*art. 19* facilite une réintégration instantanée de l'Etat dans ses droits ; quant aux mesures prévues par le *chapitre VII*, elles ne visent qu'à « donner effet » aux décisions prises par le Conseil de sécurité pour maintenir ou rétablir la paix troublée par l'Etat coupable. Il n'est guère que la mesure de l'*art. 102* § 2 qui soit impropre à jouer le rôle que nous paraît assigné à la sanction ; elle réagit ponctuellement à une infraction dont les effets se prolongent dans le temps : un Etat ne peut invoquer un traité non enregistré devant un organe de l'Organisation, et celui-ci opposera l'irrecevabilité à tout moyen fondé sur lui ; l'Etat fautif au regard des dispositions du § 1 aura beau se soumettre immédiatement et présenter le traité à l'enregistrement, la sanction n'en subsistera pas moins, ayant produit instantanément tous ses effets, comme si l'Etat ne s'était pas soumis ; sans doute la non-soumission l'exposerait-elle à subir à nouveau la même sanction, s'il de-

(30) La suspension de l'art. 5 n'est que l'accessoire facultatif des sanctions des art. 41 et s., en l'absence desquelles elle ne peut être mise en œuvre (Jimenez de Arechaga, *Derecho constitucional de las N.U.*, 149). L'art. 5 ne permet la suspension que d'un Etat « contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le C.S. » ; le sens de ces mots est obscur ; comme l'a remarqué Kelsen (*op. cit.*, 717), il doit s'agir de « l'action coercitive pour la prévention ou la répression » d'une situation de l'art. 39 ; curieusement le mot de coercion comporte ici une coloration « curative », et désigne les actions survenant alors que la paix est déjà rompue, par opposition avec les actions « préventives » contre les simples menaces pour la paix (dans le même sens Kopelmanas, *L'O.N.U.*, 228 et la n. 1 ; voir aussi l'opposition préventif-coercitif et la critique qu'en fait Kelsen, *op. cit.*, 14-5) ; mais il est difficile d'admettre que les mots « action préventive » désignent les mesures provisoires de l'art. 40 (*ibid.* ; et dans le même sens : Ph. Manin, *L'O.N.U. et le maintien de la paix : le respect du consentement de l'Etat*, 102, en note).

vait invoquer ce traité dans une seconde affaire, mais il s'agirait d'une nouvelle sanction, indépendante de la première, et non de la réactivation d'une mesure déjà déclenchée auparavant ; tout au plus cette éventualité peut-elle jouer le même rôle dissuasif que le maintien en vigueur de la sanction ; mais c'est précisément le rôle de toute sanction, civile ou pénale ; cette raison, jointe au caractère direct de cette sanction qui porte sur l'acte lui-même, nous conduit à éliminer de notre étude une mesure dont la singularité par rapport aux autres nous générerait trop souvent (31).

3° - UNE VOIE D'EXÉCUTION

Ces constatations nous mènent à la qualification qui semble convenir le mieux aux sanctions de l'O.N.U. : il s'agit de voies d'exécution contre les Etats récalcitrants. Encore faut-il préciser cette notion, qui comporte des procédures de caractères très différents.

16. — Une exécution d'office ? — L'exécution d'office n'est pas théoriquement impossible. Certes la plupart des obligations sanctionnées sont des obligations d'abstention, impropres par nature à l'exercice d'un tel pouvoir : on ne peut se substituer à un Etat dans son obligation de s'abstenir de tout acte d'agression ; mais puisque la sanction vise, non l'acte lui-même, mais la situation qui en résulte, il n'est pas absurde d'envisager une substitution d'action tendant pour l'O.N.U. à mettre fin elle-même à cette situation à la place de l'Etat récalcitrant. Aucun des intérêts protégés par les sanctions de l'O.N.U. ne se prête toutefois à ce mode d'action : l'idée même de substitution est contraire au principe de souveraineté, et si des exceptions peuvent y être apportées par le droit international, elles ne permettent jamais la substitution d'action que quand il s'agit d'exécuter à la place de l'Etat passif une obligation limitée à un acte isolé ou à un ensemble restreint d'actes. Les obligations visées par les sanctions de l'O.N.U. sont de celles

(31) Ajoutons un dernier mobile : la sanction de l'art. 102, applicable théoriquement par tous les organes de l'O.N.U., est avant tout en pratique à la disposition de la C.I.J. ; toutes les autres sont au contraire à la disposition des seuls organes « politiques » ; cela donne à la pratique des caractères particuliers qui ne sont guère comparables qu'entre eux.

au contraire dont l'exécution implique la souveraineté (32) ; c'est évident pour les obligations auxquelles pensaient les rédacteurs de la Charte, mais c'est aussi manifeste pour celles dont la violation a été érigée en motif de sanctions par la pratique, en particulier au titre de la menace pour la paix : seul l'Etat visé peut par exemple prendre les textes permettant de mettre fin à une politique d'apartheid et les appliquer. Une seule obligation se prêterait bien à la substitution, parce qu'elle est limitée et ne touche pas normalement aux prérogatives souveraines des Etats : c'est l'obligation de verser la contribution aux dépenses ; une organisation internationale qui offre aux Etats des prestations financières pourrait par simple compensation exécuter d'office les obligations financières d'un Etat qui refuse de s'y soumettre ; cette faculté n'est pas offerte à l'O.N.U.

17. — Une exécution forcée ? — Elle ne dispose pas davantage d'un pouvoir d'exécution forcée, au sens le plus courant de l'expression ; on qualifie habituellement d'exécution forcée la procédure par laquelle l'autorité publique, ne pouvant se substituer au sujet de droit récalcitrant, emploie contre lui la contrainte matérielle ; en fait il s'agit encore d'une substitution d'action, puisque cette contrainte vise à passer outre à sa volonté, qui reste intacte, mais est impuissante à lui permettre de résister à la volonté contraire d'une autorité soutenue par la force matérielle (33). Ce n'est pas à cela que visent les actions de l'O.N.U. comportant l'emploi de la force, et pour la raison que nous avons dite en matière d'exécution d'office. L'ordre international connaît en effet des techniques d'exécution forcée, mais elles ne constituent encore que des substitutions d'action, passant outre à la volonté des Etats qui les subissent ; or seul l'Etat peut remplir les obligations sanctionnées par les mesures militaires du chapitre VII, comme toutes celles qui

(32) C'est ce qui explique, en dehors du domaine des sanctions, que l'O.N.U. ait dû reprendre le mandat sur le Sud-Ouest africain, ce qui lui permet de légiférer à la place de l'Afrique du sud ; il s'agit d'une substitution globale, sinon de souveraineté (puisque l'Afrique du sud n'en disposait pas), du moins de l'ensemble des compétences sur le territoire.

(33) Par exemple l'expulsion, au même titre qu'une exécution d'office comme un arrêt sur le salaire, consiste à rompre le lien qui unit la volonté à l'acte ; si le destinataire d'un arrêté d'expulsion se conforme à l'injonction qui lui est faite, l'acte par lequel il quitte les lieux reste un acte sinon spontané, du moins volontaire, quelle que soit la puissance de la pression morale exercée sur lui ; s'il s'y refuse, l'autorité substitue sa propre volonté à la sienne pour la relier au même acte, exactement comme elle le fait dans l'exécution d'office que nous avons examiné tout à l'heure.

font l'objet de sanctions des Nations Unies ; l'O.N.U. ne pourrait se substituer partiellement à lui dans la stricte mesure nécessaire à leur exécution : seule une subjugation complète de cet Etat pourrait permettre une substitution ; il est évidemment exclu que l'O.N.U. s'empare ainsi des compétences d'un Etat ; le but des actions militaires prévues par la Charte, comme de toutes les autres sanctions, n'est pas plus l'exécution forcée que l'exécution d'office : les sanctions sont *des moyens de pression par voie d'astreinte tendant à obtenir de l'Etat récalcitrant un comportement volontaire conforme à l'injonction de l'O.N.U.*

18. — Une astreinte. — La notion de *coercition*, à laquelle nous recourerons désormais pour qualifier les sanctions de l'O.N.U., prend dans cette optique une extension dont la prive habituellement l'assimilation de la coercition à l'emploi de la force : la coercition consiste à *contraindre*, et le contenu de cette notion ne comporte aucune implication quant aux moyens qu'elle utilise ; il nous semble d'ailleurs que la seule vraie contrainte est celle qui ne réduit pas le sujet qu'elle touche à la passivité (34) ; mais même si l'on n'admet pas cette assertion, la violence ne constitue encore qu'une des modalités de la contrainte. Certes, l'intérêt porté à ce moyen s'explique quand il s'agit des Etats, auxquels l'accès en est fermé par la Charte elle-même ; mais il en va différemment pour l'O.N.U., qui dispose du pouvoir d'agir avec l'aide de la force armée ; pour elle, la sanction comportant l'emploi de la force ne diffère pas qualitativement de celle qui n'y recourt pas ; elle est une variante, la plus rude et sans doute la plus convaincante, d'une pression dont le but ne change pas, quelque moyen qu'elle emploie : qu'elle soit économique, politique, militaire, *il s'agit toujours, non de passer outre à la volonté de l'Etat, mais de faire pression sur elle, en lui*

(34) « Contraindre : Forcer quelqu'un à agir contre sa volonté » (Littré), ce qui suppose de sa part une action : on ne « contraint » pas le condamné qu'on exécute. La notion de vice du consentement même suppose une participation du sujet « forcé » à l'acte ; d'ailleurs les art. 51 et 52 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui concernent la contrainte, font une place à la menace, qui joue pourtant de façon purement psychologique ; en ce qui concerne la contrainte exercée sur le représentant de l'Etat, il est du reste matériellement impossible d'obtenir une signature par la « violence » : certes elle peut jouer comme un mécanisme psychique, le représentant acceptant de signer pour éviter les violences dont il est menacé, mais, quelque réduite que soit sa liberté, sa signature reste néanmoins « volontaire » ; c'est le cas pour n'importe quel acte juridique, et c'est pourquoi, hormis l'hypothèse de la *debellatio* qui constitue l'annihilation absolue de l'Etat, l'exécution forcée d'un acte juridique est impossible en droit international, comme dans toute autre branche du droit.

proposant une alternative continue : ou bien la persistance de l'infraction et le maintien d'une situation défavorable, ou bien l'abandon de l'attitude illégale et l'abrogation de l'acte de sanction (35). Le mécanisme psychologique sur lequel reposent les sanctions de l'O.N.U. ne diffère en somme de celui des sanctions pénales que par le moment où il joue : la sanction pénale, quoi qu'il en soit de sa nature juridique, est fondée sur la dissuasion ; la sanction coercitive de l'O.N.U. ne l'est pas moins, mais alors que le pouvoir discrétionnaire de l'Organisation rend très incertaine l'imposition de sanctions et déséquilibre l'alternative psychologique sur laquelle repose le mécanisme de la dissuasion, il prend toute sa valeur dès que la sanction est déclenchée, et qu'il dépend de l'Etat qui la subit d'y mettre fin (36).

(35) Sur la nature particulière de l'exécution par voie de « sanctions » : W.M. Reisman, « The enforcement of international judgments », *Proc. A.S.I.L.*, 1968/19-25, p. 16. Sur les critiques qu'on peut adresser à cette thèse de l'« alternative », v. *infra*, note 76.

(36) Il existe cependant un cas où on peut douter que la mesure ait bien le caractère d'une astreinte, alors que, dans une certaine mesure, elle constitue une procédure d'exécution : c'est celui où l'O.N.U. demande de déclencher des restrictions commerciales sur certains articles, non pas pour « asphyxier » un Etat en portant atteinte à son équilibre économique général, mais seulement pour le priver des moyens de poursuivre l'action même qu'elle condamne ; c'est ce qu'ont fait plusieurs fois l'A.G. et le C.S. à l'égard, tantôt de plusieurs Etats parties à un différend, tantôt d'un seul Etat menant une politique extérieure agressive ou une répression intérieure. Dans un cas comme dans l'autre, la nature de l'embargo sur les armes et autres moyens militaires est double : vu isolément, il constitue un moyen de prévention directe de l'aggravation de la situation ; mais par rapport aux mesures du chapitre VII, il ne diffère en rien des moyens ouverts à l'O.N.U. par l'art. 41 ; on verra plus loin les conséquences de cette dualité (*infra*, n° 27). Devions-nous éliminer de telles mesures de notre étude au nom de l'étrangeté de leur but, ou les conserver du fait de la similitude de leur objet ? Préférant ne pas trancher en principe, nous avons adopté une solution tenant compte des circonstances : souvent un embargo sur les armes constitue la première phase d'une opération de sanctions économiques, les armes n'étant que le premier article frappé ; l'intention coercitive rejoint ici l'intention préventive, et nous n'avons vu dans l'embargo qu'une variété de sanction économique ; dans d'autres cas au contraire, il se présente isolément comme une pure mesure de sécurité, alors que l'O.N.U. ne manifeste aucune intention de déclencher des sanctions coercitives ; nous avons laissé de côté ces résolutions qui ne se rattachent à aucune opération de sanctions : p. ex. A/Rés. 288 (IV) du 18 novembre 1999 (A.G.do. IV^e, Rés./8), § 4 : « recommande à tous les Etats membres des N.U., et à tous les autres Etats : a) d'éviter toute mesure qui tendrait à aider (...) un groupe armé en lutte contre la Grèce ; b) d'éviter de fournir directement ou indirectement des armes ou tout autre matériel de guerre à l'Albanie et à la Bulgarie tant que la Commission spéciale (...) n'aura pas constaté que ces Etats ont cessé d'apporter aux partisans grecs une aide illicite ». Ce partage rejoint, encore qu'avec moins d'assurance, celui qu'opérait avant guerre R. Pelloux entre l'« embargo-mesure conservatoire » et l'« embargo-sanction » (« L'embargo sur les exportations d'armes et l'évolution de l'idée de neutralité », *R.G.D.I.P.*, 1934/58-75 ; et surtout, du même : « L'embargo sur les exportations

IV

Sanctions de l'O.N.U. et emploi de la force armée

19. — **Sanctions pacifiques et sanctions militaires : richesse et pauvreté de la pratique.** — Y avait-il lieu, dans ces conditions, de limiter cette étude aux sanctions sans emploi de la force armée ? Une considération nous y a poussé : c'est le souci de la conduire en ayant en vue la pratique des Nations Unies ; or si les mesures pacifiques ont donné lieu à une pratique significative, celle des sanctions militaires est aussi limitée que possible. La désuétude des dispositions des art. 43 et suivants de la Charte laissait en effet la voie ouverte à deux possibilités paraconstitutionnelles d'action militaire :

Il n'y a pas à démontrer que les opérations de maintien de la paix ne constituent pas un substitut de l'action armée du chapitre VII : le consentement de l'Etat où elles sont menées est radicalement incompatible avec les opérations de sanction, dont la caractéristique est de s'imposer aux Etats qui les subissent (37) ; au surplus, et c'est le corollaire de ce principe de base, les opérations de maintien de la paix n'ont pas véritablement de caractère militaire : elles comportent la présence de la force, mais non, si ce n'est à titre exceptionnel, son emploi, qui ne peut en tout cas être dirigé contre l'Etat hôte lui-même, mais seulement contre des individus ou des collectivités dont il n'a pas la maîtrise.

L'autre pratique possible consistait pour l'O.N.U., à défaut d'actions déclenchées et menées de bout en bout par le Conseil de sécurité, à prendre juridiquement en charge les opérations indi-

d'armes », *R.G.D.I.P.*, 1935/146-55, pp. 147-8). Notons à ce propos que la plupart des mesures aptes à devenir des sanctions ne peuvent être ainsi qualifiées qu'après un examen de leur objet mais aussi de leur motif et de leur but : ainsi la France a proposé en 1946, alors que les N.U. s'apprétaient à entreprendre une action de sanctions contre l'Espagne, de « cesser d'importer d'Espagne tout produit alimentaire ou dérivé », non pas dans des intentions coercitives, mais, si l'on en croit son projet, pour ne pas priver le peuple espagnol de denrées de première nécessité (in A/C.1/128, Rapport du sous-comité 4 : A.G.do. I^{re}, 2^e part., 1^{re} com., Ann. 11/362).

(37) V. Ph. Manin, *L'O.N.U. et le maintien de la paix*, en particulier 18-9 et 94-5 ; v. aussi les débats du Comité dit « des 33 » sur les opérations de maintien de la paix (A/AC.121/SR...).

viduelles des Etats membres et à donner un caractère corporatif à des actions menées par eux au nom de l'O.N.U. Le fait que le centre de décision ne soit pas à l'O.N.U. et qu'elle se contente de couvrir des opérations dont elle n'a même pas forcément pris l'initiative ne nous paraît pas suffire à supprimer leur caractère corporatif, même s'il l'atténue sensiblement, nous dirons tout à l'heure pourquoi (38). Quant au caractère de sanction au sens que nous avons défini plus haut, il ne semble pas devoir être refusé à des actions qui, comme celle menée par l'O.N.U. dans l'affaire de Corée, fondent sur une situation du chapitre VII des mesures portant atteinte à la situation de l'Etat qu'elles visent et tendant à le contraindre à mettre fin à son agression ; le fait qu'elles aient été conduites dans des conditions différentes de celles prévues par le chapitre VII ne suffit pas à lui seul à les priver de ce caractère ; nous retiendrons d'ailleurs au titre d'opérations de sanctions beaucoup de campagnes qui ne remplissent pas ces conditions, et l'affaire de Corée elle-même nous sera utile à titre de précédent dans l'étude des sanctions autres que militaires, auxquelles elle a donné lieu en même temps.

Mais cette *pratique* est très courte : jamais depuis la résolution du 27 juin 1950 (39) du Conseil de sécurité l'O.N.U. n'a recommandé à ses membres d'intervenir militairement contre l'Etat responsable d'une rupture de la paix ; jamais depuis celle du 7 juillet 1950 (40) elle n'a coordonné les mesures militaires prises individuellement par les Etats membres dans une telle situation. A défaut de les inviter à user de la force à sa place, elle aurait pu au moins les y habiliter et lever, lorsque les circonstances lui paraissent s'y prêter, l'interdiction du recours à la force ; elle ne l'a pas fait non plus. On ne peut en effet interpréter en ce sens la Résolution S/221 du 9 avril 1966 dont le § 5 « prie le gouvernement du Royaume-Uni d'empêcher, au besoin par la force, l'arrivée à Beira de navires dont on a lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie du sud », et l'habilite à saisir et détenir lors de son retour un pétrolier qui aurait cependant déchargé sa cargaison (41). Certes cette résolution se place bien sous l'empire du chapitre VII : la « menace pour la paix » est constatée sans ambiguïté par le § 1 de la résolution, et non dans un détour du

(38) *Infra*, n° 21-22.

(39) S/Rés.83 (1950) (S/1511).

(40) S/Rés.84 (1950) (S/1588).

(41) Pour un compte rendu de cette affaire, v. Ch. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967/442-504, pp. 472-75.

préambule ; certains membres y font d'ailleurs référence sans que leur point de vue soit contesté (42). Mais il s'agit d'une menace toute particulière, comme est particulier l'emploi de la force auquel le Royaume-Uni se voit autorisé : elle ne résulte pas en effet de l'attitude de la Rhodésie elle-même, ni de celle d'Etats refusant d'appliquer l'embargo sur le pétrole recommandé par le Conseil quelques mois plus tôt, mais de l'approvisionnement de la Rhodésie en pétrole grâce à l'arrivée éventuelle de deux navires dans un port portugais ; c'est contre ces navires qu'aucun Etat ne protège (43) que le Royaume-Uni est autorisé à employer la force, et non contre des Etats : il y a là un cas tout à fait exceptionnel d'exécution forcée sur des particuliers d'une obligation internationale considérée comme immédiatement applicable, sans intervention de l'Etat national du navire, comme si le fait de transporter du pétrole destiné à la Rhodésie était érigé en infraction de droit international général. Il ne s'agit donc pas pour le Royaume-Uni d'employer la force au sens de l'art. 2 § 4, ni pour le Conseil de sécurité de ressusciter un instant une action militaire de sanctions oubliée depuis seize ans : l'interdiction qu'il lève au profit du Royaume-Uni n'est pas celle du recours à la force « contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat » comme dans l'affaire de Corée, mais celle de l'exercice en haute mer de la contrainte contre un navire étranger, au nom de l'activité à laquelle il se livre ; on est loin du blocus de l'art. 42 (44), et la qualification de menace pour la paix est impropre à justifier cette opé-

(42) France, qui justifie par là son abstention ; Uruguay, qui souligne que le projet du Royaume-Uni (qui deviendra la Rés. 221) place pour la première fois l'affaire de Rhodésie sous l'empire du chapitre VII (S/PV.1276, § 120) ; de même Ouganda (*id.*, § 46). V. Fawcett, « S.C. resolutions on Rhodesia », *B.Y.B.I.L.*, 1965-66/103-21, p. 116.

(43) V. les observations du représentant grec invité à la discussion.

(44) R. Higgins, « I.L., Rhodesia and the U.N. », *The world to-day*, 1967/94-106, pp. 96-7. Nous ne voulons pas entreprendre ici une discussion sur la nature du blocus, qui nous éloignerait de la pratique à laquelle nous nous attachons ; relevons cependant qu'il est impossible de le ramener à l'une des mesures sans emploi de la force armée, comme ont voulu le faire certains défenseurs des Etats-Unis dans l'affaire de la quarantaine (p.ex. J.B. McDewitt, « The U.N. Charter and the Cuban quarantine », *The J.A.G. Journal*, avril-mai 1963/71-82, p. 75) en en faisant une « interruption partielle des communications maritimes » : le propre des mesures de l'art. 41 est que les Etats participant aux sanctions les mettent en vigueur à l'intérieur de leur sphère de compétence, i.e. sur leur territoire ou à l'égard de leurs nationaux (*infra*, n°s 153-4) ; le blocus est certes une « interruption des communications maritimes », mais de celles des autres ! la circonstance qu'il serait « pacifique » ne modifie pas son caractère de mesure portant atteinte à la souveraineté des autres Etats, ce qui n'est le cas d'aucune de celles de l'art. 41 (v. Ch. Rousseau. « Chronique », *R.G.D.I.P.*, 1963/144-60). Sur Cuba et la notion de quarantaine, v. la bibliographie citée dans *A.J.N.U.*, 1963/265-6 (18 titres) et 1964/338 (4).

ration (45). La différence entre cette action et une véritable entreprise de sanctions militaires est d'ailleurs mise en valeur par le refus du Royaume-Uni de céder aux instances le poussant à une action coercitive armée contre la Rhodésie ; au reste, sans méconnaître les soucis politiques qui l'animaient, au même titre que les autres Etats partageant sa position, on peut souligner la faible valeur qu'aurait eue une telle action comme précédent : menée par le Royaume-Uni seul, contre un Etat dont il avait la responsabilité internationale, elle n'aurait pas témoigné d'une croyance bien ferme des Nations Unies en leur pouvoir de confier à leurs membres le soin de mettre en œuvre à leur place des sanctions militaires.

Ces caractères de la pratique : ancienneté du seul précédent, dû d'ailleurs à des circonstances politiques trop exceptionnelles pour qu'on puisse en attendre le renouvellement, méconnaissance depuis lors des possibilités de l'exhumer et volonté nettement affirmée de ne pas le faire dans le cas où l'O.N.U. en a été le plus vivement sollicitée, ...nous fondent à penser que *seules les sanctions sans emploi de la force armée* sont suffisamment « vraisemblables » pour se prêter à une étude réaliste.

V

L'imputation de la sanction : sanctions corporatives et non corporatives

20. — **Le problème de l'imputation.** — L'examen des diverses mesures que nous avons énumérées fait apparaître *deux catégories* de sanctions qui s'opposent par leur mode d'exécution.

(45) Cette question ne paraît pas avoir attiré l'attention des commentateurs, qui ont vu dans le § 5 une autorisation de recourir à la force en dépit des dispositions contraires de la Charte (p. ex. Fawcett, *op. cit.*, 119-20) ; v. cependant J.W. Halderman, « Some legal aspects of sanctions in Rhodesian case », *I.C.L.Q.*, 1968/672-705, p. 676. Il n'est pas du tout sûr que l'interprétation que nous donnons ici rende compte de la conviction réelle du C.S. au moment de la discussion sur le projet S/7236/Rév.1 qui allait devenir la Rés. 221 ; les débats sont très confus et n'apportent aucune précision sur la nature des mesures du § 5 ; certes, la Rés. 221 ne fait pas mention de l'art. 42, à l'inverse de l'amendement S/7243 présenté par trois Etats africains et rejeté par le Conseil (5^e amendement, § 7 nouveau ; C.S.do. 21^e année, supp. avr. 1966/32 ; rejet in P.V. 1276, § 174 et s.) ; mais certains indices, et notamment la reconnaissance d'une menace pour la paix à laquelle nous ne voyons pas d'autre explication, nous incitent à penser que les membres du Conseil avaient la conviction qu'ils appliquaient là une mesure ressortissant plus à l'art. 42 qu'à l'art. 41 (*infra*, n° 88).

— Les premières, exclusion, suspension, suspension partielle, *frappent l'Etat dans son statut au sein de l'Organisation* et sont parfois exécutées par l'organe même qui les a édictées ; immédiatement applicables puisqu'elles ne dépendent que d'elle, elles ont un *caractère corporatif parfait* : touchant un Etat pour la violation d'obligations conventionnelles souvent inhérentes au fonctionnement même de l'Organisation comme les obligations financières, déclenchées et appliquées d'un seul mouvement par les organes corporatifs, elles prennent place dans une *opération strictement interne* parfaitement refermée sur l'Organisation, et n'appelant aucun concours extérieur.

— Il n'en va pas de même quand l'O.N.U. recourt à des *sanc-tions* que, par nature ou du fait des circonstances, *elle ne peut exécuter elle-même* comme c'est le cas pour les mesures du chapitre VII ; certes l'art. 42 prévoit une exécution par l'Organisation grâce à des forces fournies par les Etats mais acquérant un caractère international du fait des accords de l'art. 43 ; ces accords n'ayant pas été passés, l'utilisation d'une force corporative en application du chapitre VII est devenue impossible, et l'intervention des Nations Unies en Corée s'est faite par des moyens très semblables à ceux de l'art. 41 : *l'appel à la collaboration des Etats membres*, que la pratique a ainsi érigé en technique d'application des sanctions de la Charte à l'exclusion de toute autre ; elle est d'ailleurs la seule praticable pour les mesures de l'art. 41, dont la mise en œuvre suppose des relations d'Etat à Etat.

Mais dès lors que des Etats sont appelés par l'O.N.U. à prendre des mesures qui sont de leur compétence et qu'ils auraient les moyens de prendre individuellement, légalement ou non, une question se pose : même si le régime juridique de l'acte étatique n'est pas modifié selon qu'il est pris de façon autonome ou en application d'une invitation de l'O.N.U., ce dont nous débattons plus tard, sa nature et sa signification sont radicalement différentes dans les deux cas ; il est donc indispensable de savoir quel rôle joue l'Etat, s'il décide ou s'il exécute. La même question se pose à propos des organisations internationales qui gravitent autour de l'O.N.U., Institutions spécialisées et organisations régionales, qui, outre qu'elles peuvent elles-mêmes inviter leurs membres à prendre des mesures ayant par rapport à leur légalité le caractère de sanctions et ajouter ainsi un degré supplémentaire à l'opération de l'O.N.U., disposent d'un pouvoir semblable à l'O.N.U., qui n'appartient pas aux Etats, et qui accroît la confusion : celui de prendre des mesures « statutaires » à l'égard d'un membre qui peut être en même temps mem-

bre de l'O.N.U. ; un Etat exclu d'une Institution spécialisée l'est-il en application d'une décision autonome de cette institution, ou en vertu d'une décision de l'O.N.U. liant sa compétence ?

Personne n'a jamais envisagé de restreindre la notion de « sanction de l'O.N.U. » aux seules sanctions « statutaires » qu'elle met en œuvre elle-même : il n'est pas nécessaire que l'ensemble de l'opération soit mené directement par l'O.N.U., sans l'intermédiaire d'agents d'exécution, pour qu'elle constitue une action corporative ; pour que l'action lui soit imputable, il faut simplement que le « *centre d'impulsion* » soit situé à l'O.N.U. (46). Cette affirmation, qui ne devrait pas soulever d'objections, ne résoud pourtant pas le problème : d'une part, la *localisation* du centre d'impulsion n'est pas toujours facile ; d'autre part, même s'il est établi que l'O.N.U. a bien pris l'initiative de l'opération, elle peut n'acquérir son caractère corporatif que si cette impulsion est suffisamment *puissante*.

1° - LA LOCALISATION DE L'IMPULSION : MESURES AUTONOMES ET MESURES SUBORDONNÉES

21. — **Position du problème.** — La localisation du centre d'impulsion peut être difficile quand les *Institutions spécialisées* lancent une offensive d'ensemble contre un Etat, comme elles l'ont fait dans l'entreprise de harcèlement menée contre ceux dont la politique raciale était jugée contraire au droit international : tandis que l'O.N.U. entreprenait une action de sanctions économiques fondée sur la politique d'apartheid de l'Afrique du sud, on a vu l'O.I.T. amender sa constitution afin de pouvoir suspendre ou exclure un Etat membre déjà suspendu ou exclu par l'O.N.U., et suspendre de la participation aux travaux de la Conférence un Etat dont les Nations Unies auraient constaté qu'il poursuivait d'une manière

(46) En se limitant à cette exigence, on englobe dans les sanctions corporatives celles dont le choix est laissé aux exécutants par l'O.N.U., qui se contente de solliciter leur intervention, sans préciser le contenu des mesures qu'ils devront appliquer ; cette décentralisation quant aux mesures d'application, qui s'est manifestée lors de l'affaire de Corée (Goodrich & Simons, *The U.N. and the maintenance of international peace and security*, 450 ; Goodrich, « Korea : collective measures against aggression », *Int. Conc.*, 1953, n° 494/131-92) ne se limite pas aux cas où les N.U. demandent de « cesser toute assistance » à l'Etat en cause (*infra*, n° 110). De même l'existence d'une coordination de l'exécution, si elle atteste le sérieux de l'action et renforce les chances de succès, n'est pas nécessaire à la reconnaissance de son caractère corporatif.

flagrante et persistante une politique officielle de discrimination raciale telle que l'apartheid (47). Mais il s'agit-là d'une action autonome d'une Institution spécialisée, sans doute liée à une action systématique entreprise par plusieurs organisations à la fois, mais sans que les Institutions spécialisées se présentent en exécutants de la décision préalable de déclenchement prise par l'O.N.U. Il se trouve que les principes de l'O.N.U. et ceux des Institutions spécialisées telles qu'elles les interprètent ont des points de contact, que la non-discrimination raciale est l'un d'entre eux, et que les Institutions spécialisées peuvent estimer l'O.N.U. mieux placée qu'elles pour apprécier si un Etat mène une politique incompatible avec les objectifs qu'elles poursuivent de concert ; elles peuvent manifester leur subordination volontaire en érigeant la sanction déclenchée par l'O.N.U. en vertu de sa propre légalité en motif de sanction pour elles-mêmes, et intégrer ainsi une partie de la légalité de l'O.N.U. à la leur ; mais il s'agit d'un choix, et si l'acte de déclenchement de la sanction par l'Institution spécialisée qui, comme l'O.I.T., s'aligne parfaitement sur l'O.N.U., est absolument automatique et ne comporte pas d'intervention de la volonté de l'Organisation au moment où il est pris, c'est seulement parce que l'Organisation a une fois pour toutes renoncé à user dans chaque cas particulier de son pouvoir d'appréciation, mais cette renonciation est elle-même volontaire et ne découle pas des relations constitutionnelles de ces deux organisations ; la mesure qu'elle met en œuvre reste une sanction autonome, même si elle est prise dans l'exercice d'une compétence liée. Dans de tels cas les Institutions spécialisées ne peuvent être considérées comme des agents d'exé-

(47) « Déclaration concernant la politique d'apartheid de l'Afrique du sud » et instruments d'amendement à la constitution de l'O.I.T., adoptés par la Conférence générale (juin-juillet 1964) ; texte in B.I.T., *Bull. off.*, vol. 47, n° 3, suppl. 1, juillet 1964/9. V. M. Decleva, « Discriminazione razziale ed obblighi degli Stati membri dell' O.I.L. », *Dir. Int.*, 1965/160-8, p. 161, et, p. 166, ses observations sur la relativité de l'autonomie. Sur l'ensemble de l'offensive contre l'Afrique du sud à l'O.I.T., v. L.B. Sohn, « Expulsion or forced withdrawal from an international organization », *Harvard L.R.*, 1964/1381-1425, p. 1412. A côté de ce cas de réussite, on trouve plusieurs exemples d'échecs des I.S., faute pour les Etats de la minorité d'obtenir une modification de la constitution : c'est ce qui s'est passé à l'U.P.U., à l'U.I.T., à l'A.E.I.A. ; l'O.M.S. a voté en mai 1965 un amendement à sa constitution, qui n'a pas été jusqu'à présent ratifié par un nombre d'Etats suffisant pour en permettre l'entrée en vigueur ; il était destiné à permettre la suspension ou l'exclusion d'un Etat appliquant une politique de discrimination raciale ; v. aussi, pour l'O.A.C.I. : Mankiewicz, « Questions intéressant l'O.A.C.I. », *A.F.D.I.*, 1965/630-48, pp. 635-38. Pour un survol de ces initiatives, v. Ch. Cadoux, *L'Afrique du sud*, 302-3 ; G. Collin, *Les aspects récents de la lutte contre l'apartheid*, 39-45 ; et surtout J. Soubeyrol, « L'action internationale contre l'apartheid », *R.G.D.I.P.*, 1965/326-69, qui recense l'ensemble de ces tentatives.

cution de sanctions déclenchées par l'O.N.U. Il n'en va pas de même quand c'est l'O.N.U. qui prend l'initiative de recommander aux Institutions spécialisées de refuser la qualité de membre à un Etat contre qui elle entreprend une action, comme elle l'a fait en 1946 à l'égard de l'Espagne (48) ; elle redevient le maître d'œuvre de la sanction puisque c'est elle qui prend la décision initiale et érige les Institutions spécialisées en agents d'exécution.

La même opposition pourrait d'ailleurs être faite à propos des *Etats* participant à l'opération de sanction, mais elle est si nette qu'il n'est pas nécessaire de la souligner ; c'est que la résolution par laquelle l'O.N.U. déclenche l'action comporte pour eux une invitation, en l'absence de laquelle ils ne peuvent prétendre agir en exécutants (49) ; au contraire, les Institutions spécialisées, le plus souvent laissées de côté par des résolutions de l'O.N.U. adressées aux seuls Etats et ne leur assignant aucun rôle, ont quelquefois tendance à agir comme si leur participation allait de soi, conséquence inévitable de leur appartenance à la famille de l'O.N.U., et à se mobiliser au service des objectifs fixés par cette dernière (50).

22. — Critère de l'impulsion corporative. — La fixation d'un critère de l'impulsion corporative découle de ce qui précède. L'édiction d'un acte juridique suppose toujours deux opérations : la détermination de sa base légale, c'est-à-dire d'un motif rattachant cet acte particulier à une prescription qui le fonde, et la détermination de son objet ; toutes deux se retrouvent dans les actes d'exécution des sanctions comme dans les actes de déclenchement, mais la première n'a pas toujours le même caractère. Alors que le *motif de l'acte autonome* se trouve dans les dispositions qui

(48) A/Rés.39 (I), 12 décembre 1946.

(49) Et de même, dans les organisations régionales, on a vu des Etats prétendre agir en application d'une résolution de l'O.E.A. pour tenter de couvrir, mais en vain, une action individuelle : v. Ch. Rousseau, « Chronique », *R.G. D.I.P.*, 1962/380 et L. Sfez, « La rupture des relations diplomatiques », *R.G. D.I.P.*, 1966/359-430, pp. 387-8.

(50) Dans le système de la Charte les organisations régionales devaient connaître le même dédoublement : agents d'exécution des sanctions de l'O.N.U. si elle décidait de leur confier cette mission en vertu de l'art. 53 § 1, elles décidaient aussi de mesures autonomes au titre de la légitime défense collective de l'art. 51 (sur l'opposition entre ces deux types d'action, telle qu'on pouvait l'imaginer en 1948, v. P. Vellas, *Le régionalisme international et l'O.N.U.*, 103-16) ; on sait qu'en fait les organisations régionales n'ont jamais joué ce rôle d'exécutants et que la décentralisation de l'exécution a fait place à l'impulsion autonome (*infra*, n° 115).

fondent le pouvoir de sanction de son auteur, le *motif de l'acte d'exécution* est dans celles qui régissent ses rapports avec le responsable initial de l'opération ; par exemple si l'O.N.U. déclenche une action obligatoire contre un Etat agresseur, c'est qu'elle reconnaît dans la situation de fait les éléments de droit qui l'habilitent à user des pouvoirs du chapitre VII ; si les Etats invités à rompre leurs relations économiques avec l'agresseur se conforment à cette décision, ce n'est pas parce que cet Etat est coupable d'agression, ce qui est pour eux sans pertinence, mais parce qu'ils sont tenus en tant que membres d'appliquer les résolutions obligatoires de l'O.N.U. L'acte qu'ils prennent en exécution de la résolution n'a pas pour eux le caractère de sanction, puisqu'il est détaché du motif qui le lui donne ; et s'il arrive qu'on emploie ce mot pour désigner les mesures ainsi prises par les Etats, c'est improprement et dans un souci de simplification car il ne s'agit que de mesures d'application d'une décision qui, seule et par elle-même, a le caractère d'un acte de sanction (51).

Cette constatation, valable pour les Etats, l'est aussi pour les organisations internationales. L'exemple de l'O.I.T., mentionné tout à l'heure, ne dément qu'en apparence cette affirmation ; il permet au contraire de cerner davantage la notion d'acte de sanction. Nous avons dit en effet que la sanction mise en place par l'amendement à sa constitution était autonome ; et pourtant elle paraît bien trouver son motif dans ses rapports avec l'O.N.U. et non dans l'attitude de l'Etat qu'elle frappe ; mais le motif n'est pas là : si l'O.I.T. exclut un Etat en application de cet amendement, c'est parce qu'il pratique l'apartheid, et non parce que l'O.N.U. l'invite à le faire ; la sanction de l'O.N.U. produit en son sein tous ses effets, puisqu'il s'agit d'une mesure statutaire, qui ne fait pas appel à des concours extérieurs ; mais au surplus l'O.I.T. trouve dans cette exclusion l'indice de l'inaptitude de l'Etat à siéger plus longtemps en son sein ; elle ne renonce pas pour autant au pouvoir de déterminer

(51) Kelsen paraît voir dans la détermination corporative de la situation le caractère qui oppose la sécurité collective de la Charte à la légitime défense collective de l'art. 51 (et à la sécurité collective de la S.D.N. qui n'en était en fait qu'une forme particulière) (« Collective security and collective self-defence under the Charter of the U.N. », *A.J.I.L.*, 1948/783-96, pp. 793-4). Il se contente ainsi d'un degré de centralisation qui nous paraît insuffisant, en négligeant l'invitation adressée aux agents d'exécution pour ne voir que le motif juridique de l'action ; il s'agit pourtant là d'une des différences fondamentales entre l'art. 39 et le système du Pacte de la S.D.N., qui ne comportait pas de vote formel sur le principe du déclenchement des sanctions, et se satisfaisait de la constatation de rupture de pacte (Ch. Rousseau, « L'application des sanctions contre l'Italie et le D.I. », *R.D.I.L.C.*, 1936/5-64, p. 17).

elle-même le motif de sa sanction, même si elle l'a épuisé globalement en s'alignant sur les décisions de l'O.N.U. par cet amendement constitutionnel (52).

En définitive le critère de la distinction entre ce que nous appellerons désormais l'*acte de sanction* et l'*acte d'exécution*, c'est que l'auteur du premier est mû par les agissements de l'Etat coupable alors que l'auteur du second l'est uniquement par une invitation ; dans chaque acte ambigu, d'un Etat ou d'une organisation internationale autre que l'O.N.U., dans lequel une coïncidence d'objet avec un acte de sanction de l'O.N.U. incline à révéler un acte d'exécution, il faudra donc discerner si cette résolution appelle à l'action des agents extérieurs à l'O.N.U., ou si elle se contente de constater l'existence d'une « situation à sanctions », ou de déclencher des mesures simplement statutaires à portée purement interne.

2° - LA PUISSANCE DE L'IMPULSION :

MESURES OBLIGATOIRES, FACULTATIVES ET AUTORISÉES

La question de l'influence du caractère collectif d'une mesure sur sa nature s'est posée plusieurs fois dans les relations entre l'O.N.U. et l'O.E.A., à propos des actions dirigées contre la République dominicaine en 1960, et contre Cuba à partir de 1962 ; on s'est demandé, lors des débats sur l'action de l'O.E.A. au Conseil de sécurité, si ces actions étaient valables au regard de la Charte des Nations Unies ; s'agissait-il de « mesures coercitives » au sens de l'art. 53 § 1, qui ne peuvent être entreprises « en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité » ? L'O.E.A. avait-elle le droit de les mettre en œuvre comme elle l'avait fait sans autorisation préalable du Conseil de sécurité, qu'elle se contentait de « tenir au courant » conformément à l'art. 54 ? La question tourne autour de la définition des « mesures coercitives » envisagées par l'art. 53 : l'opposition entre la majorité des membres de l'O.E.A. et les Etats critiquant son

(52) V. Decleva, *op. cit.*, 166 ; J.M. Dehousse, *Les organisations internationales : essai de théorie générale*, 381, paraît prendre la position contraire : en excluant ou en suspendant un Etat déjà privé de ses droits par l'O.N.U., la Conférence internationale du travail n'agit pas « de façon absolument autonome » ; certes, mais on n'en peut conclure qu'« elle ne se voit attribuer qu'une compétence liée, qu'elle exerce en partage avec l'A.G. des N.U. ».

action tenait principalement à la question de l'inclusion des mesures sans emploi de la force dans la notion de mesures coercitives ; ce premier point ne nous intéresse pas ici (53).

23. — Impulsion et invitation. — Mais de façon subsidiaire, les partisans de l'action indépendante de l'O.E.A. avançaient un second argument, mal dégagé du premier quelquefois : par « mesures coercitives », l'art. 53 désignerait les seules mesures que les Etats membres ne peuvent prendre sans y être invités par l'O.E.A. (54). Or, si le premier argument ne concerne qu'une notion propre au chapitre VIII, le second est parfaitement transposable dans le domaine que nous étudions ici (55) : il est en effet destiné à prouver que des résolutions recommandant aux Etats membres de rompre les relations économiques et diplomatiques ne constituent pas des mesures coercitives puisqu'ils ont parfaitement le droit de le faire en l'absence d'une telle résolution (56). Cette remarque, qui valait pour les actions de l'O.E.A. contre Saint-Domingue et Cuba, pourrait être faite pour les mesures de l'art. 41 qui, dans l'ensemble, ne comportent pas de différence matérielle avec les mesures prises individuellement par les Etats. Elle consiste à décomposer le préjudice causé à l'Etat visé en deux facteurs : un préjudice qualitatif, inhérent à la mesure, et un préjudice quantitatif, multipliant le premier par le nombre d'Etats participant à l'action ; ce deuxième

(53) V. entre autres : A. Chayes, « The legal case for U.S. action in Cuba », *Dpt. St. Bull.*, 19 nov. 1962/763-5 ; et : « Law and the quarantine of Cuba », *Foreign affairs*, 1963/550-7 ; J.A. Martinez Rojas, *La VI^e réunion extraordinaire de San José (août 1960) et les sanctions prises contre la République dominicaine*, 103-7 ; I. Claude Jr., « The O.A.S., the U.N. and the U.S. », *Int. Conc.*, 1964, n° 547, not. 50-2 ; R.J. Dupuy, « Organisations internationales et unité politique : la crise de l'O.E.A. », *A.F.D.I.*, 1960/185-224, pp. 210-2 ; et surtout Ed. Jimenez de Arechaga, « La coordination des systèmes de l'O.N.U. et de l'O.E.A. pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective », *R.C.A.D.I.*, 1964 (I), t. 111/419-526, pp. 465-88, avec l'exposé des thèses, la mise au point de l'auteur et une bibliographie.

(54) Cette idée est symétrique d'une autre, selon laquelle des mesures qui constitueraient individuellement une intervention dans les affaires d'un autre Etat perdent ce caractère et deviennent légitimes quand elles sont prises au sein d'une organisation internationale contre l'un de ses membres ; v. Ch. Fenwick, « Intervention : individual and collective », *A.J.I.L.*, 1945/645-63, pp. 661 et 663 ; elle est d'ailleurs à la base du système de sécurité collective du traité de Rio et de la Charte de Bogota (comparer les art. 19 et 15).

(55) V. L.C. Meeker, « Defensive quarantine and the law », *A.J.I.L.*, 1963/515-24, pp. 521-2, qui, estimant que le sens des mots « action coercitive » est le même quand il s'agit de l'art. 53 que quand la Cour traite des actions de l'O.N.U., transpose en matière d'organisations régionales le raisonnement qu'il trouve dans l'Avis sur les dépenses.

(56) On trouve cette affirmation même chez R. Higgins, « International action and domestic jurisdiction », in Segal, *op. cit.*, 85-93, p. 88.

élément serait susceptible de variations, mais *l'intervention d'un organe corporatif*, même si elle a pour effet l'aggravation de cet élément, *n'altérerait pas le caractère individuel de l'opération* ; *l'acte de sanction serait parfaitement neutre* et n'en modifierait pas la nature.

A cette thèse, fort maladroitement défendue par les Etats-Unis et par leurs alliés devant le Conseil de sécurité (57), l'U.R.S.S. a répondu de façon peu convaincante. Elle déclare que, « prises collectivement, (les mesures individuelles) deviennent des mesures coercitives à l'encontre d'un Etat, au sens de la Charte des Nations Unies, car elles constituent un acte politique qui, par sa portée et donc par sa signification, diffère entièrement des actes qu'un Etat peut accomplir individuellement à l'égard d'un autre Etat » (58) ; et elle en vient immédiatement à l'idée que, lorsqu'un Etat rompt les relations diplomatiques avec un autre, il ne peut prétendre l'isoler, alors que ce résultat peut être atteint par l'action conjointe d'« un groupe d'Etats, et qui plus est, d'Etats groupés dans une organisation régionale ou autre », qui « peut assurément avoir des conséquences tout à fait différentes et bien plus graves ».

Mais ce raisonnement purement politique confond l'exécution et l'impulsion, la quantité et la qualité, le nombreux et le collectif ; il interdirait aussi bien les actions individuelles que les Etats pren-

(57) Tous procèdent par affirmations : les mesures prises à San José de Costa-Rica (VI^e réunion des ministres des Affaires étrangères de l'O.E.A.) contre Saint-Domingue (Rés. I, 21 août 1960 ; O.E.A., doc. off. OEA/Ser.C/II.6 (Fr) : rupture partielle des relations économiques, rupture des relations diplomatiques) entrent dans la compétence des membres pris individuellement : Etats-Unis S/PV.893, § 50 ; Venezuela, *id.*, §§ 76-77 ; Royaume-Uni, *id.*, § 96 ; Equateur, *id.*, § 65 (C.S.do., 15^e année). De même deux ans plus tard, à propos des sanctions prises contre Cuba à Punta del Este (VIII^e réunion des ministres des Affaires étrangères de l'O.E.A. : Rés. VIII, 31 janvier 1962 ; R.G.D.I.P., 1962/683-4 : suspension du commerce d'armes et du matériel de guerre) : on affirme à nouveau que chaque Etat a le droit de prendre ces mesures, individuellement ou collectivement : Etats-Unis, S/PV.992, § 113 (C.S.do., 17^e année) ; cette deuxième affaire est moins pure car la nature des sanctions prises permet d'introduire la notion de mesure de légitime défense contre une menace d'agression, qui n'avait pas sa place dans la résolution de San José.

(58) S/PV.998 § 38 (C.S.do., 17^e année). L'U.R.S.S. avait déjà soutenu le même point de vue dans l'affaire dominicaine, mais déclarait que la nature collective de la décision donnait aux mesures prises par les Etats le caractère de « sanctions » (S/PV.894 §§ 67 à 69 ; C.S.do., 15^e année) ; en réalité ce caractère peut être attaché aussi bien à des décisions individuelles. V. aussi, dans un sens voisin, Ceylan, même séance, § 16.

draient de leur propre chef, dès que leur nombre leur donnerait la puissance coercitive qui est refusée à l'action isolée d'un ou de quelques Etats ; et inversement il ne s'opposerait pas à des actions collectives menées par une organisation régionale restreinte incapable de peser sur un Etat (59) ; à partir de quel moment en effet l'accroissement quantitatif suscite-t-il une mutation qualitative ? En réalité, cette mutation ne vient pas de la multiplicité des participants mais encore une fois du mobile de leur action : la similitude des actes autonomes et des actes d'application cache une différence profonde : dans le premier cas ils agissent en fonction de mobiles individuels et pour leur propre compte ; dans le second, ils n'ont pas de mobiles personnels, leurs griefs vis-à-vis de l'Etat sanctionné sont sans pertinence, leurs seuls mobiles sont leurs liens avec l'organisation à laquelle ils appartiennent et pour le compte de laquelle ils agissent. Ainsi, loin d'être neutre et de rester sans influence sur les actes des Etats, *l'acte de sanction constitue le centre de l'opération corporative* (60) ; il n'est pas seulement un appel à l'action, une sorte de signal déclenchant les offensives des participants, il les motive, les anime et les qualifie.

L'O.N.U. n'a pas retenu la thèse soviétique ; en 1960, dans la seule occasion où il ait eu à se prononcer sans équivoque, le Conseil de sécurité n'a pas voté le projet soviétique faisant référence à l'art. 53 (61), et, conformément au vœu américain, a « pris acte » du Rapport de l'O.E.A. comme si l'action entreprise à San José n'avait pas eu de caractère coercitif (62). On peut douter cependant que cet acquiescement constitue une reconnaissance du caractère non coercitif des résolutions par lesquelles une organisation internationale recommande à ses membres l'usage de pouvoirs qu'ils détiennent individuellement : les deux questions que nous avons séparés tout à l'heure étaient cette fois confondues et il est très probable qu'en niant le caractère coercitif des mesures prises contre Saint-Domingue, le Conseil a surtout entendu en exclure les mesures ne comportant pas l'emploi de la force armée ; les a-t-il même exclues au surplus ? Bien incertaine est la valeur de précédent

(59) ...ou par une organisation internationale n'entrant pas dans le champ de l'art. 53 : Jimenez de Arechaga, *op. cit.*, 480.

(60) En ce sens, au sujet cette fois des mesures prises en octobre 1962 à Washington : R.St.J. McDonald, « The developing relationship between superior and subordinate political bodies in the international levels : a note on the experience of the U.N. and the O.A.S. », *Ann. can. D.I.*, 1964/21-54, p. 48.

(61) S/4481/Rév.1 (C.S.do., 15^e année, PV.893 § 25).

(62) S/4491, 9 sept. 1960 (C.S.do., 15^e année, supp. juill.-sept. 1960/145).

d'une résolution adoptée avec tant de réticences, par une majorité comprenant un Etat qui s'était expressément rallié à la thèse soviétique (63).

24. — Impulsion et obligation. — Une seconde question se pose, qui appelle la même réponse, et pour la même raison : *le caractère facultatif de l'acte de sanction prive-t-il les mesures d'exécution de leur qualité corporative* (64) ? Si la réponse est affirmative, la notion de sanction des Nations Unies est réduite aux quelques cas de déclenchement par des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité. Cette fois encore les actions de l'O.E.A. constituent un terme de comparaison commode : certains ont prétendu en effet que la seule « action coercitive » au sens propre, c'est-à-dire requérant l'autorisation du Conseil aux termes de l'art. 53, est l'action obligatoire et non celle que l'organe corporatif recommande aux Etats membres (65). Et il est vrai que la C.I.J., sur l'autorité de laquelle s'appuient ceux qui soutiennent cette thèse, a nié dans son avis de 1962 que les actions déclenchées par une résolution non obligatoire pussent être qualifiées de « coercitives » ; mais cet argument, d'ailleurs peu convaincant en ce qui concerne les rapports entre l'O.E.A. et l'O.N.U., va bien plutôt dans le sens contraire en ce qui concerne ceux qu'entretient cette dernière avec ses membres : certes l'action non décidée par le Conseil n'est pas coercitive au sens de l'Avis (66), mais elle est tellement corporative que les dépenses qu'elle entraîne sont des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'art. 17 § 2 de la Charte (67) ; cette conclusion à

(63) Ceylan, S/PV.894, § 18 et 20 : cet Etat estime préférable en l'occurrence de se rallier à l'opinion exprimée par les Etats intéressés, malgré sa conviction de l'impossibilité pour l'O.E.A. de déclencher sans autorisation préalable du C.S. des mesures qu'il estime coercitives : il assimile par ailleurs le fait que la résolution « prenne acte » de celle de l'O.E.A. à une « autorisation » confondue avec la non-opposition (§ 21 à 24). En ce sens, I.L. Claude Jr., *op. cit.*, 53.

(64) J.W. Halderman interprète ainsi, pour la critiquer, la position de certains Etats dans les affaires portugaise et sud-africaine, qui acceptent le déclenchement de mesures ressortissant au chap. VII alors qu'ils nient l'existence d'une menace pour la paix : ces mesures n'étant que recommandées, elles perdraient leur caractère de mesures coercitives de l'O.N.U. et ils pourraient les laisser entreprendre sans atteinte aux principes (*The U.N. and the rule of law*, 146 ; v. aussi p. 162 et, du même, « Some legal aspects of sanctions in Rhodesian case », *I.C.L.Q.*, 1968/672-705, p. 690 et surtout 694-7).

(65) L.C. Meeker, « Defensive quarantine and the law », *préc.*, 522, qui en déduit que la « quarantaine » déclenchée contre Cuba n'était pas une action coercitive ; précisons que cet auteur était le Conseiller juridique adjoint au Département d'Etat.

(66) On se rappelle que ce n'est pas le sens que nous avons donné à ce mot.

(67) Certaines dépenses des N.U., C.I.J., *Rec.*, 1962/151, p. 165.

laquelle parvient la Cour peut sans aucun doute être transposée dans le cas des sanctions, qui conservent leur qualité corporative quelle que soit la valeur juridique de l'acte qui invite les Etats à les mettre en œuvre.

La pratique de l'O.N.U. est d'ailleurs dans le sens de l'indifférence à la puissance de l'impulsion corporative quant à la qualification des sanctions : que les mesures prises par les Etats-Unis dans l'affaire de Corée à la suite des résolutions non obligatoires du Conseil de sécurité aient pu passer officiellement pour des mesures de l'O.N.U. témoigne assez de cette indifférence. A plus forte raison en va-t-il ainsi des mesures non militaires prises par un plus grand nombre d'Etats au titre des actions de sanctions étudiées ici, où le mobile individuel s'efface beaucoup mieux derrière la volonté collective, et où les mesures étatiques apparaissent plus nettement comme la conséquence d'un acte corporatif. C'est pourquoi nous préférons mettre l'accent sur cet acte et parler de mesures corporatives plutôt que de mesures « collectives », ce dernier adjectif qualifiant tantôt une action indivise, tantôt un faisceau d'actions individuelles seulement animées d'un but commun ; cette équivoque apparaît dans le nom donné par l'Assemblée générale à la Commission des mesures « collectives » créée par sa Résolution 377 (68), dont le mandat doit s'apprécier par rapport à la disposition centrale de cette résolution : l'Assemblée, en cas de défaillance du Conseil de sécurité dans l'exécution de la mission que lui confie le chapitre VII, « examinera immédiatement la question, afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre (...) » (69) ; il s'agit véritablement d'une substitution de l'Assemblée au Conseil, portant sans aucun doute atteinte à la puissance de l'impulsion donnée par l'O.N.U. à ses membres, mais ne la déplaçant pas à leur profit. Au reste, les mots mêmes de « mesures collectives » sont empruntés à l'art. 1 § 1 de la Charte, sorte de proclamation des principes du chapitre VII, pourtant tout entier gouverné par l'idée du pouvoir décisoir du Conseil de sécurité.

Au fond, — et cette observation vaut aussi pour la question, examinée plus haut, du caractère corporatif des mesures que les Etats pourraient prendre sans y être invités par l'O.N.U. —, la question se prête mal à une solution juridique. On peut examiner l'ensemble de l'opération en portant une attention particulière soit

(68) A/Rés.377 (V), 3 novembre 1950, section D, § 11.

(69) *Id.*, section A, § 1.

à l'acte de l'O.N.U., soit aux actes des Etats. Politiquement, l'intérêt du choix est évident : de lui dépend la qualification de la nature de l'Organisation ; juridiquement, il est nul : dès lors que la mise en œuvre de l'acte de sanction est confiée à des agents différents de celui qui l'a édicté, il n'importe pas de connaître le rôle de celui-ci, il suffit de savoir que les actes de ceux, Etats et organisations internationales, qui sont en rapport direct avec l'Etat sanctionné, sont juridiquement motivés par l'acte initial de l'O.N.U. ; quel que soit le but réel de l'action des « exécutants », qu'ils appliquent réellement l'acte de sanction ou qu'ils l'utilisent comme couverture de leurs opérations individuelles, qu'ils agissent en exécution d'une obligation ou en vertu de leur libre appréciation, leur action trouve toujours, au moins partiellement, sa base légale dans l'acte de sanction de l'O.N.U. Il n'est pas sûr du reste que le régime juridique de leurs actes soit forcément modifié par le défaut d'autonomie de leurs motifs (70) : il nous faudra précisément nous prémunir contre la tentation, fréquemment éprouvée par les commentateurs et par l'O.N.U. elle-même, de croire que la référence des exécutants à leur qualité a pour effet de couvrir l'illégalité de leur conduite (71) ; reposant sur la croyance politique à l'unité de l'opération de sanction et à la nécessité d'une cohérence logique entre ses deux phases, elle ne trouve pas de fondement dans le droit positif.

Il n'en reste pas moins que, d'un point de vue heuristique, il est simplement plus intéressant d'inclure les opérations facultatives dans notre étude : parce que l'O.N.U. est convaincue qu'elles sont bien des opérations de sanctions, parce que ses membres tendent à le croire aussi, parce que d'indéniables analogies rapprochent ces entreprises, envisagées dans leur ensemble, des entreprises obligatoires. Cela ne nous empêchera pas de porter alternativement le regard sur les deux axes de l'opération, l'O.N.U. et les exécutants, selon que nous examinerons l'une ou l'autre de ces deux phases qui, politiquement solidaires, nous paraissent être juridiquement séparées. On n'en peut douter qu'en constituant le pouvoir de sanction en pouvoir spécifique, irréductible à tout autre ; l'analyse de sa technique comme la pratique de l'O.N.U. nous paraissent au contraire témoigner de sa parfaite banalité...

(70) *Infra*, n°s 187-8.

(71) *Ibid.*, et aussi n°s 160 et 165-6.

VI

Le pouvoir de sanction : spécificité ou banalité ?

25. — La « nature » du pouvoir de sanction. — En examinant les différentes mesures habituellement qualifiées de sanctions de l'O.N.U., nous avons vu qu'elles se caractérisaient par des éléments internes exclusifs de toute exigence formelle. Mais si n'importe quelle mesure préjudiciable à un Etat jugé coupable de la violation d'une prescription est apte à le faire renoncer à sa conduite, la tentation est forte pour l'O.N.U. et pour chacun de ses organes de trouver dans leurs pouvoirs généraux un moyen de pression qui, sans être expressément prévu par la Charte, aurait ce même effet. C'est ce que révèle la pratique, qui nous montre l'irrévérence de l'O.N.U. pour un principe de spécificité du pouvoir de sanction que la Charte n'énonce pas : estimant que le pouvoir de sanction est un pouvoir secondaire, elle l'aligne sur la mission des Nations Unies et l'adapte aussi exactement que possible aux *exigences fonctionnelles de l'Organisation*. Ces exigences sont doubles :

Certaines obligations tiennent à *l'existence même de l'Organisation*, indépendamment des buts particuliers qui lui sont assignés. Du fait qu'elle existe, elle doit fonctionner et on peut se demander si ces nécessités purement « logistiques » ne fondent pas l'O.N.U. à prendre toutes mesures, y compris des sanctions, destinées à permettre ce fonctionnement. Elle est un peu mieux armée que d'autres organisations internationales à cet égard, car elle dispose du pouvoir d'exclure un Etat récalcitrant, qui n'est pas attribué à l'O.E.A. par exemple ; or on sait que l'un des arguments soutenus par cette dernière à l'appui de sa décision d'exclure le « gouvernement de Cuba » était l'incompatibilité du régime qu'il incarnait avec les principes gouvernant l'Organisation (72) ; l'O.N.U. n'a pas les exigences strictes des cercles fermés que constituent les organisations régionales, mais peut du moins exclure un Etat qui respecte trop mal les règles corporatives pour pouvoir figurer plus longtemps parmi les membres d'une Organisation que sa seule présence met en péril. Elle peut au surplus suspendre un Etat contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise, et le mettre ainsi à l'écart de l'Organisation aussi longtemps qu'il

(72) VIII^e réunion de consultation des Affaires étrangères, 31 janvier 1962. Rés. VI (R.G.D.I.P., 1962/681-2).

est nécessaire pour que cette action atteigne son but (73). Elle peut enfin, et c'est certainement une sanction efficace si les circonstances se prêtent à sa réussite, suspendre de son droit de vote à l'Assemblée un Etat en retard dans le paiement de sa contribution. Ces deux sortes de sanctions, destinées à couvrir les obligations générales des Etats membres et leurs obligations financières, se retrouvent dans un grand nombre d'organisations internationales (74) et sont sans doute seules absolument nécessaires au fonctionnement de l'Organisation.

— Dès qu'il s'agit en revanche de faire respecter, non plus les obligations inhérentes à la survie même de l'Organisation, mais celles *liées à ses buts et à ses principes*, l'O.N.U. est beaucoup moins bien pourvue : l'ensemble des sanctions prévues par la Charte est partiel, et ne couvre pas sa très large mission. Une alternative lui est en effet ouverte, dont les deux termes sont également impropres au but poursuivi : ou bien elle exclut l'Etat, et par cette sanction très lourde qui le frappe d'un seul coup se prive pour l'avenir de l'essentiel de ses moyens d'action ; ou bien elle érige son infraction en menace pour la paix et s'ouvre une gamme très souple de procédés coercitifs ; mais dans ce deuxième cas, l'Organisation est placée devant une nouvelle alternative : qualifier de menace pour la paix toute situation qui lui paraît appeler une action corporative au mépris du sens ordinaire de ces mots, ou se priver de tout procédé coercitif dans tous les cas où elle se refuse à le déformer. Voyant les inconvénients de l'exclusion, et préférant cette deuxième solution, les organes de l'O.N.U. n'acceptent pas toujours pour autant la rigueur de ce choix : ne pouvant admettre de rester sans armes, ils en ont souvent rejeté le second terme, mais, sans se rallier au premier, ont utilisé leurs pouvoirs généraux pour créer de nouvelles sanctions. Si peu soucieux qu'ils aient été en général de la justifier par un autre argument que celui, purement politique, de la nécessité d'atteindre leurs buts conventionnels, leur attitude mérite un examen attentif sur le plan juridique de la spécificité du pouvoir de sanction : *la création et la mise en œuvre d'une sanction constituent-elles des pouvoirs indépendants des compétences attribuées par ailleurs aux organes de l'O.N.U., ou ne sont-elles*

(73) Bentwich & Martin, *A commentary of the Charter*, 24.

(74) V. entre autres : N. Singh, *Termination of membership of international organizations* ; L.B. Sohn, « Expulsion or forced withdrawal from an international organization », *Harvard L.R.*, 1963-64/1381-1425 ; M. Decleva, « La qualità di membro delle organizzazioni internazionali », *Dir. int.*, 1964/187-250, pp. 232-50 (« perdita della... »), et, pour un cas particulier, R.H. Mankiewicz, « Questions intéressant l'O.A.C.I. », *A.F.D.I.*, 1965/630-48, pp. 639-41.

qu'un aspect de ces compétences, sur lequel la Charte n'a insisté que pour en préciser les modalités ? Les sanctions sont-elles des mesures d'une essence particulière, ou leur qualification est-elle le résultat d'un processus psychologique sans rapport avec leur nature juridique ?

26. — Banalité du pouvoir de sanction en général. — Tentons d'abord de répondre à ces questions en négligeant les différentes techniques par lesquelles des sanctions peuvent être mises en œuvre, pour ne voir que le pouvoir de sanction lui-même. Ce pouvoir, qui apparaît généralement comme d'une essence spéciale, peut-être parce qu'on l'envisage comme celui qui donne en dernier ressort son effectivité à la règle de droit, ne nous semble pas s'opposer pourtant au pouvoir normatif le plus banal. Ce qu'on appelle par exemple la « sanction civile » n'est que l'effet attaché par la loi à la survenance d'une cause juridique, et seuls la réprobation que rencontre cette cause au regard des critères de la communauté et le désagrément que produit cette conséquence donnent à cette mesure le caractère subjectif de sanction, alors qu'objectivement elle ne se caractérise que par *l'association normative de son objet et de son motif* : ainsi la règle qui veut qu'un Etat manquant à son obligation de faire enregistrer un traité auquel il est partie ne puisse pas l'invoquer devant les organes de l'O.N.U. ne diffère pas essentiellement de celle qui veut qu'un Etat ratifiant une convention se trouve lié par ses dispositions ; dans les deux cas, la règle vise à attacher une conséquence juridique à une conduite qualifiée en droit. Il en va de même si l'on quitte les sanctions civiles pour les sanctions pénales ; les caractères respectifs de la mesure et de son motif se modifient, mais d'un point de vue politique, en ce que la proportionnalité entre elles ne s'apprécie plus de la même façon ; mais juridiquement l'association normative que nous avons relevée se vérifie : dans la règle qui veut qu'un Etat soit exclu s'il viole avec persistance les principes de la Charte, on retrouve à nouveau l'association entre une conduite et la conséquence juridique qu'y attache la loi objective (75). L'intervention d'un organe, juridic-

(75) Sur cette association : M. Virally, *La pensée juridique*, 68-71, et notamment 69 ; v. aussi, du même auteur, « Le phénomène juridique », *R.D.P.*, 1966/5-64, pp. 28-31. Cet auteur critique la position de Kelsen pour qui la sanction, réaction à la violation d'une norme, consiste nécessairement en un acte de contrainte ; Kelsen refuse en effet de tenir pour une sanction les conséquences normatives d'un acte illégal telles que l'obligation d'en réparer les conséquences dommageables (*Théorie pure du droit*, 168-70), en particulier p. 169 : l'« obligation de réparer le dommage n'est pas une sanction, elle est (une) obligation supplétive ».

tionnel ou autre, pour constater la conduite justiciable de la sanction civile ou pénale, n'est pas liée au phénomène de la sanction : d'autres actes ou faits juridiques ne peuvent produire les conséquences prévues par la loi que par la médiation d'un organe investi officiellement de la mission de les constater ; purement formelle, elle ne rompt pas la « *chaîne normative* » qui lie une conduite à la sanction dont elle constitue le motif (76).

La rupture apparaît au contraire quand on passe à la catégorie des mesures d'exécution, à laquelle nous avons rattaché la plupart des sanctions coercitives de l'O.N.U. Mais il importe ici de distinguer entre les sanctions de dernier ressort et toutes les autres. La plupart du temps en effet, ce qu'on appelle « sanction » n'est que la substitution d'une obligation nouvelle à celle dont la violation en justifie la mise en œuvre ; on a tendance par exemple à qualifier de sanction la règle qui veut que celui qui a porté atteinte au droit d'un autre lui doive réparation de ce préjudice, ou du moins l'application concrète de cette règle (77) : ce système de responsabilité ne fait en réalité que substituer à l'obligation de respecter le droit substantiel d'autrui l'obligation subsidiaire de respecter son

(76) On déclare quelquefois qu'il est impossible de ramener la sanction à cette qualité de simple conséquence de la violation d'une règle : on mettrait ainsi la violation sur le même plan que le respect, et on placerait le destinataire de la règle devant une alternative neutre : ou bien s'y conformer, ou bien subir la sanction. Nous ne voyons rien d'anormal dans cette conclusion, qui ne peut être critiquée que d'un point de vue moral, attribuant à la sanction un caractère d'exception, et faisant de l'infraction une sorte d'injure à l'ordre naturel. En droit pourtant, l'infraction n'est pas ce « péché contre la loi » ; elle est bien l'un des termes d'une alternative, entre lesquels il appartient au législateur d'établir un déséquilibre suffisant pour que le respect de la loi soit plus attrayant que la désobéissance ; on connaît bien des cas en droit interne où il n'en est rien, et on ne s'avise pourtant pas d'imputer à la technique juridique les erreurs du politique. On peut se demander si ce point de vue n'est pas implicite dans la pensée de Kelsen, où il n'a pourtant pas sa place : d'un côté le délit est défini comme la condition du droit et non comme sa négation, et ainsi intégré dans l'ordre juridique (*op. cit.*, 152-7) ; mais de l'autre la norme est envisagée, tantôt comme recouvrant à la fois les notions d'ordre et d'habilitation (p.ex. *op. cit.*, 97), i.e. comme la prescription disposant un certain effet de droit, tantôt réduite à la seule norme porteuse d'obligations ; dans ce deuxième sens, la norme a un contenu spécifique, et l'alternative signalée plus haut n'a pas de raison d'être ; si au contraire on définit la norme, comme Kelsen le fait habituellement et comme nous le faisons ici, comme la prescription associant tel élément pris en considération par le droit à telle conséquence qu'elle y attache, toutes les conduites possibles sont placées sur le même plan : la violation de l'obligation entraîne la conséquence prévue par le droit, tandis que la soumission entraîne la conséquence inverse.

(77) P.ex. Cavaré, *L'idée de sanction...*, préc., 402-4 ; « Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1952 (I), t. 80/191-291, pp. 244-6.

droit à réparation (78) ; mais cette obligation comporte elle-même sa sanction, c'est-à-dire sa conséquence normative : à défaut d'exécution de son obligation par le destinataire de cette norme secondaire, le titre exécutoire dont le juge revêt la dernière norme de la chaîne, la condamnation aux dommages-intérêts, comporte pour la première fois une invitation à d'autres personnes que le titulaire des obligations antérieures : l'ordre donné aux autorités compétentes de procéder à l'exécution forcée. Il ne s'agit plus de créer une nouvelle obligation à la charge du débiteur ; il arrive un moment où le pouvoir qui s'exerce pour obtenir l'exécution, tout en s'appuyant sur une base juridique, c'est-à-dire soit un titre exécutoire, soit le droit à l'exécution d'office né de la violation de l'obligation, n'est pas exclusivement juridique, en ce qu'il consiste en un agissement concret et non en l'édition d'une norme ; cet agissement peut consister à se substituer à la personne défaillante, et à produire le résultat qui faisait l'objet de son obligation, ou à employer la force contre elle pour la contraindre à la remplir lui-même ; l'exercice d'une activité matérielle au service respectivement d'une exécution d'office et d'une exécution forcée est certainement un pouvoir spécifique, rompant la « chaîne normative » antérieure ; mais le pouvoir de décider que la défaillance du débiteur de l'obligation justifie cette exécution matérielle est un pouvoir normatif comme tous les autres ; il ne s'agit encore une fois, comme aux autres stades de l'opération, que d'attacher un certain effet de droit à une certaine condition (79).

(78) V. la critique de Kelsen, citée *supra*, à laquelle les affirmations de M. Virally (*op. cit.*, 70, et sa définition de la sanction p. 71) ne nous paraissent pas donner une réponse satisfaisante : certes il retient comme sanctions les « sanctions purement juridiques » qui, telle la nullité, ne comportent pas l'usage de la contrainte, mais tient aussi pour telles les prétendues « sanctions pécuniaires » qui ne peuvent pourtant justifier cette qualification que par la possibilité pour le créateur d'obtenir l'exécution forcée contre le débiteur si celui-ci ne se soumet pas de bon gré à sa nouvelle obligation (Kelsen, *op. cit.*, 168-70). Seule peut être qualifiée de sanction la mesure qui est au bout de la chaîne normative et qui, ne comportant pas d'ordre adressé à la personne qui a manqué à ses obligations antérieures, n'a pas pour lui le caractère d'une nouvelle norme. Curieusement M. Virally, qui déclare pourtant que l'allongement de ces « chaînes de droits » ne peut que « retarder le moment où il sera fait appel à la violence » (*op. cit.*, 61), assimile pourtant ces normes intermédiaires à des sanctions, alors que l'exécution par le destinataire des obligations substituées à son obligation initiale ne dépend encore une fois que de sa bonne volonté, ou de la crainte de l'application de la sanction de dernier ressort, et en particulier de l'exécution forcée. Sur ces points, v. aussi Morgenthau, *op. cit.*

(79) Autrement dit le « pouvoir de sanction » comporte deux aspects différents : en tant que pouvoir de créer les conséquences normatives d'un acte illégal, il est banal ; en tant que pouvoir de les appliquer, il présente au contraire une singularité absolue, si cette application comporte d'une manière

Aucune des modalités du pouvoir de sanction ne présente par conséquent de particularité propre à faire de lui un pouvoir autonome, distinct du pouvoir normatif général : *le pouvoir d'attacher à une certaine conduite une conséquence juridique qualifiée de sanction ne se distingue en rien du pouvoir de créer des normes de droit*. Il doit dès lors se mesurer par rapport à ce pouvoir général, car tous deux sont coextensifs : *le pouvoir de créer des sanctions est inhérent au pouvoir normatif*, non du fait de quelque impératif politique fondé sur l'idée que seul l'octroi du premier peut rendre efficace l'attribution du second, mais simplement parce qu'il n'en est qu'une partie ; les deux pouvoirs sont unis, non par une nécessité politique, mais par un lien d'inclusion logique (80).

27. — Banalité de la technique des sanctions de l'O.N.U. —

Il importe de poser en fonction de ces conclusions la question de l'existence d'un pouvoir de sanction en dehors des cas prévus par la Charte ; quand on se demande si un organe de l'O.N.U. peut prendre à l'encontre d'un Etat une mesure subjectivement ressentie, par celui qu'elle frappe et par l'O.N.U. elle-même, comme une sanction, il ne s'agit pas de savoir si l'O.N.U. peut ériger la conduite reprochée à cet Etat en motif de sanction et faire ainsi de la conduite contraire une obligation, car ce serait supposer qu'elle dispose d'un pouvoir général de création de règles de droit ; il faut se demander si elle peut, d'une part *prendre en considération une*

ou d'une autre (exécution d'une peine ou exécution forcée) l'emploi de la contrainte (au sens physique et non psychique). Même en ne retenant comme sanctions, comme, semble-t-il, le fait Kelsen (*op. cit.*, 150) que celles qui en font usage, on n'est pas nécessairement amené à conclure à l'originalité de ce pouvoir. Nous croyons distinguer ici un curieux changement de perspective : il envisage habituellement la sanction sous son premier aspect, d'où le refus de cette qualité aux substitutions de normes examinées plus haut ; arrivé au bout de la chaîne normative, après la dernière norme sanctionnable, il débouche sur la sanction elle-même, mais au lieu de porter son attention sur l'ordre qui donne l'impulsion à l'autorité chargée d'exercer la contrainte, il ne voit que l'acte de contrainte lui-même, pris sous sa forme brutale et comme isolé de ses antécédents juridiques : dans le monde purement abstrait où il évolue habituellement, où les individus ne sont jamais que les auteurs et les destinataires des normes, et où le bourreau participe à une opération juridique somme toute banale, on s'étonne de voir Kelsen porter soudain une telle attention à sa hache.

(80) Précisons nettement ce que nous entendons par cette affirmation : il ne s'agit pas de prétendre que l'O.N.U., ou n'importe quelle autorité juridique, peut créer des sanctions pour garantir le respect des règles qu'elle a le pouvoir de créer : ce serait justement là prendre position sur la question politique du pouvoir inhérent. Ce que nous voulons dire, c'est qu'à partir du moment où une autorité est maîtresse d'une « chaîne normative » et peut faire d'un acte, d'un fait ou d'une conduite, la condition d'un autre acte, elle a nécessairement un pouvoir de sanction.

conduite de ce genre, d'autre part *y attacher certaines conséquences juridiques* dont il n'importe pas de savoir si, subjectivement, elles sont ressenties comme des sanctions.

— La première question se résoud par rapport à la compétence générale de l'O.N.U., qui est extrêmement vaste. Toute conduite d'un Etat peut être prise en considération par elle si elle intéresse une de ses fonctions, définies par la Charte en termes larges et incertains ; la réserve de l'art. 2 § 7 elle-même est de peu de poids dans la pratique, spécialement dans les matières de maintien de la paix et d'autodétermination, à propos desquelles ont été menées les opérations de sanctions (81), et on verra que l'Etat qui l'oppose à l'ingérence de l'Organisation est désarmée devant une décision passant outre (82). La répartition de cette compétence générale entre les organes, spécialement entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, ne limite guère le pouvoir de chacun d'examiner la conduite d'un Etat ; pour que le Conseil puisse s'en saisir, il suffit qu'elle intéresse d'une façon ou d'une autre le maintien de la paix et de la sécurité internationales ; quant à la compétence matérielle de l'Assemblée, elle est définie par l'art. 10 d'une façon plus large encore, et inclut toutes les questions entrant dans le cadre de la Charte.

— La seconde question est un peu plus délicate : ayant pris la conduite d'un Etat en considération, l'organe peut-il agir en y attachant des conséquences juridiques ? La banalité du pouvoir de sanction, constatée tout à l'heure sur un plan très général, se vérifie ici sur celui de la technique : ayant écarté les éléments subjectifs, nous ne pouvons apprécier l'action de l'O.N.U. que par rapport à *l'objet* de l'acte de sanction. Il comporte deux modalités : l'action directe de l'O.N.U., ou l'appel à la collaboration de tiers. L'action directe peut porter sur des objets variés : altération de la qualité de membre de l'Etat frappé, action militaire, etc., qui ne peuvent s'apprécier que cas par cas : l'O.N.U. a-t-elle le pouvoir de porter atteinte aux éléments de la qualité de membre, d'entreprendre une action militaire, et ainsi de suite ? L'action indirecte au contraire ne comporte qu'une formule : l'invitation, obligatoire ou non, adressée aux divers exécutants possibles ; formule parfaitement banale puisque toute l'action indirecte de l'O.N.U., en dehors du domaine des sanctions, passe par de telles invitations, qui sont même le seul moyen d'action de l'Assemblée générale ; cette

(81) R. Higgins, *The development of I.L. through the political organs of the U.N.*, 87-106.

(82) *Infra*, n° 75 et 116-7.

fois encore il conviendra d'examiner chacune de ces invitations pour décider si les demandes qu'elle comporte sont de celles que peut inclure une résolution de l'organe en question. Nous nous livrerons plus tard à cette investigation, mais il apparaît d'emblée que la grande généralité du pouvoir de recommandation de l'Assemblée générale par exemple lui donne *virtuellement un pouvoir de sanction considérable*, si on admet comme nous l'avons fait que ce pouvoir n'est nullement spécifique (83). C'est à cette conclusion que sont d'ailleurs parvenus les organes de l'O.N.U., et toute leur pratique en découle ; il est indispensable pour finir de poser clairement le problème des rapports de cette pratique et de la Charte.

VII

Les sanctions dans la Charte et dans la pratique

1° - LA CRITIQUE CONTENTIEUSE

28. — La discordance entre la pratique des sanctions et le texte de la Charte tel qu'il est interprété par la doctrine est une évidence. En renonçant à l'étudier sous l'angle de la science politique et en

(83) De là vient la duplicité des résolutions par lesquelles l'A.G. recommande des mesures limitant les échanges économiques avec un Etat dont elle condamne le comportement ; ces mesures ressemblent, sous réserve des règles de forme et de compétence, à celles prises par le C.S. en vertu de l'art. 41 de la Charte ; mais par ailleurs, quand elles portent sur des produits dont la détention par l'Etat en cause favorise la poursuite de sa politique, elles n'ont plus du tout de caractère coercitif ; c'est le cas de certains embargos sur les armes, à l'exclusion de toute autre mesure ne portant pas sur les moyens mêmes qui permettent à l'Etat de poursuivre une politique constitutive d'une menace pour la paix ; si un tel embargo est mis en œuvre par une décision obligatoire du C.S., il ne peut être qu'une sanction de l'art. 41 ; s'il l'est par une recommandation de l'A.G., on peut y voir aussi bien une usurpation par l'Assemblée du pouvoir de sanction attribué au seul Conseil qu'une application particulière par l'Assemblée de son pouvoir général de faire aux Etats toutes recommandations sur une affaire relevant de sa compétence au titre de l'art. 10. Ce doute apparaît dès la Rés. du 18 mai 1951 prise par l'A.G. dans l'affaire de Corée, dont certains déclarent sans hésiter qu'elle déclenche des « mesures collectives à caractère économique typiques » sur la base des art. 39 et 41, alors qu'il s'agit d'un embargo sur les armes et les matières stratégiques (M. Spatafora, « Gli interventi collettivi delle N.U. e il parere della C.I.G. del 20 luglio 1962 », *Riv. Dir. Int.*, 1964/23-49, p. 25). Sur les raisons qui nous ont fait retenir ce type d'action dans le sujet de notre étude, v. *supra*, note 36.

choisissant le point de vue juridique, on ne se fixe pas une ligne de conduite univoque. Face à ce décalage, le juriste butte en effet sur un double écueil : celui du *légalisme* et celui de l'*opportunisme*.

— La première attitude consiste à juger de la conformité de la pratique à la Charte ; adoptée de manière conséquente, elle mène à une réponse bien tranchée dans la plupart des cas : la pratique s'est éloignée largement des termes mêmes de la Charte, et, au mieux, des intentions de ses rédacteurs ; elle n'a que rarement acquis une stabilité suffisante pour remplir même la seule exigence objective nécessaire à la constitution d'une coutume ; elle doit donc être considérée comme irrégulière en droit, et les actes faits en application de décisions de l'O.N.U. ainsi viciées sont dépourvus de base légale. A l'issue d'un raisonnement de cet ordre, quelles que soient sa cohérence, sa logique et son impartialité, le commentateur se demande toutefois à quoi il sert : car l'acte, tout illégal qu'il soit selon lui, n'en existe pas moins et n'en est pas moins apte à produire des effets de droit ; le juriste, s'érigeant en juge, ne s'est attribué par là aucun pouvoir, et n'est tout au plus que l'avocat de ceux qui refuseront d'exécuter la décision qu'il blâme.

— Il peut être alors tenté d'adopter l'attitude opposée, qu'il jugera moins négative : frustré de la satisfaction de contribuer à l'évolution de l'O.N.U., il peut s'efforcer de justifier la pratique par une analyse moins scrupuleuse des textes, admettre que tel organe puisse se substituer à tel autre si celui-ci est paralysé, présumer que les créateurs de l'O.N.U. ont entendu lui donner les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement des fins qui lui ont été assignées, considérer que tel moyen affecté à une fin particulière peut être détourné de son but originel s'il permet d'en atteindre d'autres, etc. Une interprétation de ce genre, qu'on peut, au gré de son humeur et selon qu'on l'approuve ou non, qualifier de réaliste, de téléologique, d'accommodante ou de politique, consiste à tenter de sauver l'effectivité de la règle de droit d'une façon exactement symétrique à l'interprétation légaliste : alors que celle-ci se raidissait dans un purisme statique, l'interprétation opportuniste mène le juriste à courir éternellement derrière la pratique pour essayer de la justifier en tordant les textes dans un sens ou dans l'autre, suivant les caprices de la pratique. Sa complaisance s'arrête cependant au moment où une torsion supplémentaire briserait le texte et mettrait en péril son propre crédit ; il donne alors un coup d'arrêt, et signifie que sa tolérance ne saurait aller plus loin ; il n'a donc pas sauvé le texte, qui continue à ne rendre compte, et au prix de quels sacrifices, que d'une partie de la pratique ; au bout

du compte, protecteur sans armes d'une légalité sans défense, qu'il a laissé quelque peu malmener par ses adversaires, il se retrouve dans la même situation que le légaliste contre lequel il s'insurgeait.

2° - CRITIQUE DE LA CRITIQUE CONTENTIEUSE

Quelque attitude qu'ils adoptent à l'égard de la Charte, qu'ils en respectent la lettre ou qu'ils en sollicitent le texte, ces commentateurs se rapprochent par leur profonde vénération pour un texte qui constitue leur référence suprême, l'étalon final de la légalité, et en définitive *la seule manifestation juridique réellement digne de considération*.

29. — **α) La loi, le juge et le critique.** — Ce point de vue est caractéristique d'un système où la juridiction est peu développée : personne en France ne limite le droit civil au Code, et on admet très bien qu'il constitue un ensemble de règles constitué à partir du texte par l'interprétation de la Cour de Cassation, qui tantôt se faufile dans ses interstices, et tantôt le prend à bras le corps pour le pousser dans le sens qui lui paraît le plus souhaitable eu égard aux convictions juridiques et politiques dominantes ; à plus forte raison en va-t-il ainsi quand l'imprécision du texte donne plus de latitude au juge, comme dans le système constitutionnel américain, ou quand l'absence de règle écrite lui laisse un pouvoir discrétionnaire absolu sur certaines questions, comme dans le droit administratif français ; dans tous ces cas l'étude du droit considéré consiste à analyser le *corpus* jurisprudentiel pour examiner la cristallisation constituée sur la base d'un texte considéré comme dépourvu de valeur intrinsèque depuis qu'il a bénéficié de ces concrétions successives ; le commentateur français est sans doute plus réticent que son confrère anglo-saxon, mais quelle que soit sa réprobation éventuelle pour l'interprétation donnée par le juge suprême, il y reconnaît le droit, alors même qu'aucune règle n'impose au juge de se conformer à ses propres précédents et que chacun de ses arrêts n'a que l'autorité relative de la chose jugée ; il sait simplement que cette interprétation de la règle écrite, s'il en existe, est pour quelque temps la plus probable, qu'elle est donc dotée d'une effectivité suffisante pour qu'il puisse professer qu'elle constitue le

droit, et que de toute façon, même si elle est contestable en doctrine, elle est inattaquable par des moyens juridiques puisqu'elle est devenue définitive.

Par rapport à des systèmes à faible juridictionnalisation, les commentateurs croient parfois pouvoir reprendre plus de pouvoir ; c'est le cas particulièrement dans les systèmes constitutionnels dépourvus de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité, ou dans ceux où ce contrôle n'est qu'embryonnaire, comme en France : si aucun juge n'a le pouvoir de vérifier la conformité des normes subordonnées à la constitution, ou si le juge qui en est investi se refuse à intervenir pour des raisons de réserve politique, le commentateur est en rapport immédiat avec les normes en question, et est fortement tenté de se substituer à l'organe défaillant pour se constituer lui-même en juge. Or l'absence de juge ne laisse pas la règle sans interprète, sauf à considérer que seule mérite le nom d'interprétation celle qui prend la forme juridictionnelle, et à faire de la fonction interprétative une fonction spécifique, uniquement attribuée aux organes investis d'une autorité juridictionnelle.

30. — b) L'agent d'exécution comme interprète : la loi, le gouvernant et le juge. — Rien pourtant ne distingue la confrontation entre la règle et le cas d'espèce opérée par le juge de celle à laquelle se livre l'autorité exécutive ; l'un et l'autre suivent le même cheminement intellectuel ; plus généralement tout organe investi d'un pouvoir juridique interprète, déclare et applique successivement une règle de droit : commence par déclarer que la situation est un cas d'application de la norme générale qui lui accorde compétence et lui prescrit sa conduite, et la concrétise ainsi, avant de l'appliquer enfin au cas d'espèce. Quand en particulier un organe de l'O.N.U. déclenche une sanction contre un Etat membre, il procède à une série d'interprétations, des règles touchant sa compétence et de celles relatives aux cas d'application de la sanction, confronte le cas d'espèce à ces règles, accroche le premier aux secondes, et les applique à l'issue d'un *processus quasi-juridictionnel mêlant les fonctions d'exécution et d'interprétation* exactement comme elles se mêlent dans l'action du juge.

Certes le fait que cette fonction soit remise à un organe pour qui le texte est un instrument d'action donne à son interprétation un caractère que n'a pas celle du juge, et la différence a été mise en valeur par l'opinion individuelle du Président Spender dans l'Avis sur les dépenses des Nations Unies : reconnaissant la possibilité pratique qu'ont les organes de l'O.N.U. d'interpréter leur

compétence au-delà des termes de la Charte, et par conséquent de prendre des mesures *ultra vires*, il déclare que la Cour, placée devant les mêmes termes, ne peut les envisager de la même façon, et « ne peut invoquer que des considérations juridiques » en écartant les extensions *de facto* de la Charte, qui n'ont pu acquérir une valeur vis-à-vis de la Cour (84). Le gouvernant et le juge ne font pas de la loi le même usage : instrument pour l'un, étalon pour l'autre, leurs points de vue sont nécessairement différents encore qu'en pratique le sens des responsabilités politiques du juge puisse les rapprocher (85). Si vigoureusement exprimé qu'il soit en effet par Sir Percy, le principe ne constitue pourtant qu'un précepte à l'adresse des juges internationaux, qui n'est sanctionné par aucune autorité ; et si le juge, mû dans une affaire qui s'y prête par le sentiment de sa responsabilité politique, impose à la règle de droit qu'il applique une déformation que lui paraît imposer la nature de l'enjeu politique, il se comporte exactement comme l'organe exécutif ; il est alors de peu d'intérêt pratique de critiquer cette déformation qui, en l'absence d'autorité ayant le pouvoir de la redresser, produit les effets de droit attachés aux actes du juge, quelque opinion que professent les commentateurs sur la correction de son jugement.

31. — Suite : les interprétations de dernier ressort des organes d'exécution. — La question se pose dans les mêmes termes pour les organes d'exécution : n'ayant pas pour vocation le respect du droit, mais investis d'une mission dont les moyens sont juridiques, ils sont plus facilement tentés d'en user de la façon la plus large ; la question est alors de savoir si leur interprétation, telle qu'elle se révèle dans leurs actes d'exécution, est de dernier ressort, ou si d'autres organes ont le moyen de déclarer avec force de vérité légale que cette interprétation est partielle et fausse, et d'y substituer une interprétation correcte, ou du moins d'y opposer une

(84) Certaines dépenses des N.U., C.I.J., *Rec.*, 1962/151, pp. 195-7. Le qualificatif « juridique » nous paraît d'ailleurs contestable ; l'interprétation d'un texte par des organes investis d'un pouvoir de droit est forcément « juridique » ; mais elle peut être plus ou moins accommodante.

(85) V. le passage très lucide que consacre R. Higgins à cette question dans « The place of I.L. in the settlement of disputes by the S.C. », *A.J.I.L.*, 1970/1-18, p. 16 (l'opération politique « within the law » plutôt que « according to the law ») ; et c'est peut-être encore trop que soutenir que le C.S. agit toujours « dans le cadre du droit » : tout au plus peut-on affirmer qu'il utilise des pouvoirs que le droit lui attribue, dans la limite de ses possibilités politiques.

interprétation de valeur égale (86). Parmi les actes qui nous intéressent, deux sortes de résolutions ont ce caractère d'*interprétations de dernier ressort de la Charte* : celles qui s'appliquent instantanément à leur destinataire et produisent directement leurs effets sur lui, et celles qui, sollicitant la collaboration d'agents d'exécution, ont pour eux valeur obligatoire.

Parmi les premières, on relève en particulier les *sanctions disciplinaires*, qui, même injustifiées aux yeux du commentateur, même évidemment mal fondées au regard de la Charte, laissent l'Etat qu'elles frappent dans un dénuement juridique complet : *par nature*, elles sont *discrétionnaires*, en ce que le pouvoir juridique de l'organe politique qui les met en œuvre ne connaît pas d'autre limite que les exigences politiques générales sur lesquelles on reviendra plus loin, et le sentiment de la nécessité d'agir conformément au droit, qui n'est lui-même qu'un mobile interne, politique et non juridique ; la règle de droit n'a donc pour lui que la valeur d'un précepte, d'un guide pour son action, puisqu'aucun organe de droit n'est investi du pouvoir de lui en imputer la violation (87) ; il est exactement dans la même situation qu'un juge de dernier ressort, dont la compétence est légalement liée, mais dont le pouvoir juridique est infini par rapport au texte qu'il applique.

Plus incertaine est l'autre catégorie de résolutions qui, en droit strict, devrait figurer parmi celles qui interprètent la Charte en dernier ressort : il faut en effet distinguer, dans les résolutions du Conseil de sécurité rendues obligatoires en vertu de l'art. 25, les

(86) M.A. Kaplan & N. de B. Katzenbach, *The political foundations of I.L.*, 306 : « Dans les limites d'une interprétation raisonnable, la question n'est pas de savoir ce que la Charte prévoit, mais qui peut prendre des décisions définitives sur l'application de ses dispositions dans des cas d'espèce » ; sous réserve que les « limites de l'interprétation raisonnable » ne peuvent être précisées que dans les mêmes conditions, c'est exactement le point de vue que nous défendons au texte.

(87) V. : Admission d'un Etat aux N.U. (Charte, art. 4), Avis consultatif : C.I.J., *Rec.* 1948/57, op. diss. collective des Présidents Basdevant, Winiarski et McNair et du juge Read, 83 : « Sans doute n'est-il pas possible de scruter les motifs cachés d'un vote et n'existe-t-il aucune voie de droit pour redresser un vote contraire à la Charte qui serait émis au C.S. ou à l'A.G. (sur l'admission d'un Etat) ; cela ne fait pas obstacle à ce que certaines règles de droit s'imposent aux membres des N.U. votant dans l'un ou l'autre de ces corps ». « S'imposent », certes, mais au nom d'impératifs internes, ou tout au plus des principes juridiques invoqués par les juges (*ibid.*, 92 : l'Etat membre, dans l'exercice de ses pouvoirs, « est juridiquement obligé de se conformer aux principes de la bonne foi, de s'inspirer des buts et des principes des N.U. et d'agir d'une manière qui n'implique pas manquement à la Charte »), mais dont ni eux ni aucun autre organe ne peuvent censurer la violation.

dispositions qui *énoncent une proposition*, constatant par exemple l'existence d'une menace pour la paix, et celles qui *appellent à l'action*, sollicitant par exemple la cessation des relations économiques avec un Etat. Les premières ont sans aucun doute force de vérité légale définitive, et c'est pourquoi il est peu intéressant de s'interroger sur la conformité à la Charte de l'application qui y est faite de notions telles que la menace contre la paix, la rupture de la paix ou l'acte d'agression ; mais à l'occasion de l'exécution des secondes, les destinataires de la résolution peuvent être tentés de remettre en cause la validité de l'interprétation que le Conseil a faite de ses droits et de leurs obligations, et de critiquer en tant qu'organes du droit international l'interprétation qui s'impose à eux en tant que sujets ; cette faculté, inhérente à la technique des sanctions non immédiates, est évidemment contraire à la légalité (88), mais on la rencontre fatalement toutes les fois que la simple édicition ne produit pas par elle-même les effets matériels que ses auteurs ont en vue.

32. — Suite : les interprétations contestables en droit. — C'est à plus forte raison le cas quand les sanctions sont édictées par un organe qui n'a pas le pouvoir d'interpréter avec force de vérité légale les dispositions de la Charte, comme l'Assemblée générale, ou qui s'en prive volontairement, comme le Conseil de sécurité quand il n'agit pas par la voie de décisions obligatoires ; or c'est ce qui arrive le plus fréquemment, la plupart des sanctions ayant été entreprises sur la base de résolutions facultatives. Non seulement les actions qui leur sont recommandées ne sont pas obligatoires, mais les destinataires disposent encore de la possibilité de contester le bien-fondé de l'interprétation de la Charte que donnent les organes de l'O.N.U. : ils peuvent par exemple, d'une part décider en opportunité qu'ils n'appliqueront pas les mesures recommandées, et d'autre part estimer en droit que la situation n'était pas de celles où la Charte fonde les Nations Unies à leur faire de telles recommandations. Il n'y a plus alors d'interprète de dernier ressort des dispositions conventionnelles, les destinataires des résolutions ayant à égalité avec leurs auteurs le pouvoir d'interpréter les termes de la Charte dont elles font application. La première modalité du refus, purement politique, ne nous intéresse pas ; la

(88) ...encore que certains auteurs adoptent sur ce point une position ambiguë, p. ex. R.L. Bindschedler, « La délimitation des compétences des N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1963 (I), t. 108/304-424, p. 331 ; ils y sont d'ailleurs fondés par la rédaction équivoque de l'art. 25 (v. *infra*, n° 147).

seconde soulève des difficultés considérables, qui se ramènent d'ailleurs au problème central du droit international : *deux autorités placées sur le même plan invoquent la même règle de droit qu'elles interprètent différemment* : chacune peut contester en droit l'interprétation de l'autre mais aucune ne peut imposer la sienne ; or, si les deux interprétations peuvent être considérées intellectuellement comme conformes à la règle, elles ne peuvent matériellement s'appliquer en même temps ; également aptes à être reconnues justes par un organe appelé à trancher entre elles, elles sont toutes deux compatibles avec la règle, mais incompatibles l'une avec l'autre. Si aucun organe n'est appelé à trancher entre elles, les deux autorités qui les invoquent ont toutes deux une compétence d'interprétation en dernier ressort, ou, ce qui revient au même, ne l'ont ni l'une ni l'autre ; pluralité ou inexistence des interprètes aboutissent au même résultat : la *paralyse de la règle* qui, faute d'un organe exclusivement habilité à en donner l'interprétation dans un cas d'espèce, est *réduite à la virtualité*.

33. — c) Le critique comme juge. — C'est ce que beaucoup ne peuvent admettre. Que dans les systèmes internes dominés par l'existence de juges, l'irrecevabilité qu'ils opposent à certaines requêtes aboutisse parfois à une sorte de déni de justice, passe encore : le refus de trancher entre deux interprétations de la règle de droit est considéré comme la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire d'interprétation au profit de celle des parties qui bénéficie de l'immunité, et se voit ainsi attribuer la compétence de dernier ressort. Mais dans un système de déni de justice généralisé comme celui du droit international, où au surplus l'absence de décision impartiale ne résulte pas de l'autolimitation d'un juge comme dans le cas précédent, mais de l'impossibilité où l'une des parties se trouve le plus souvent d'attirer l'autre devant lui, ou même de l'incompétence absolue du juge comme dans le cas qui nous occupe, il paraît impossible de renvoyer éternellement les adversaires dos à dos et d'estimer que, faute d'interprète de dernier ressort, la règle de droit reste virtuelle. D'où la prétention du critique à s'ériger en interprète et, suppléant le juge, à déclarer laquelle des deux interprétations contradictoires est correcte, et lequel des deux adversaires, s'appuyant sur la juste signification de la règle, a agi dans son bon droit.

Cette prétention est inadmissible. Elle est en tout cas inopérante en droit : toute valeur juridique doit être déniée à l'interprétation de commentateurs qui, quel que soit leur talent, ne sont

pas des organes juridiques mais des spectateurs du jeu auquel ceux-ci se livrent ; même s'ils sont plus perspicaces que le juge et plus impartiaux que l'exécutant, ils n'ont pour eux qu'une autorité scientifique et non une compétence juridique ; qu'ils estiment aberrant l'arrêt rendu par la juridiction suprême d'un système juridique, cette notion d'aberration n'est encore qu'un produit de leur activité scientifique, et non une notion juridiquement opérante, car aucun organe juridique ne peut la constater ; qu'un organe exécutif fasse de la loi qui lui confère une compétence une application insensée, elle n'en aura pas moins de valeur si aucun organe juridique n'a le pouvoir de la déclarer telle, et le critique ne pourra que se donner une satisfaction intellectuelle en déclarant qu'une aussi grossière violation du droit prive l'acte qu'elle entache de sa qualité d'acte juridique : *un acte illégal est un acte déclaré tel par un organe apte juridiquement à le faire*, et non un acte condamné par les commentateurs.

L'illusion critique, la croyance qu'un organe non investi d'un pouvoir juridique peut donner de la loi une interprétation autorisée, est fondée sur un *postulat* que rien n'autorise à admettre : celui de l'*expressivité de la règle de droit*, dont tout technicien pourrait déclarer la signification sans nécessité d'habilitation juridique ; cette sorte de naturalisme juridique qui met le critique sur le même plan que l'organe du droit ne peut être admise ; *la règle de droit n'exprime rien*, ou au mieux elle n'exprime, et pas toujours clairement, que les intentions de ceux qui l'ont faite ; mais elle n'opère pas par elle-même, elle a besoin d'exécutants, dotés de pouvoirs dont la règle, dans son abstraction, est dépourvue ; elle ne produit pas d'effets matériels. *elle n'est qu'un précepte pour guider l'action des organes juridiques*, exécutifs ou juridictionnels, qui se chargent de l'appliquer ou qu'elle y habilite. Dans certains systèmes, un juge statue en dernier ressort sur la validité de cette interprétation et sur la correction de l'usage qu'ils font de la loi ; dans le système du droit international, le juge n'intervient que rarement ; dans celui des Nations Unies en particulier, il n'intervient jamais, laissant les gouvernants et les gouvernés se prononcer, tantôt seuls, tantôt concurremment, sur ces points ; on aboutit dans le premier cas à des distorsions graves entre l'interprétation donnée par l'organe politique et celle du critique, mais cette dernière, même si elle est scientifiquement supérieure, est juridiquement nulle face à l'interprétation de l'organe autorisé, seule valable à défaut d'organe apte à la contester en droit ; dans le second cas, l'absence d'arbitre entre des organes juridiques égaux laisse la règle de droit

dans l'état de virtualité indiqué plus haut, et chacun était légitimement son action par sa propre interprétation, sans qu'aucun commentateur, invoquant la supériorité de sa science et la nécessité d'une règle certaine, puisse trancher entre elles : scientifiquement irréprochable, sa sentence sera juridiquement inopérante.

L'incertitude de la règle applicable et la fréquente illégitimité de la règle appliquée sont sans doute des défauts politiques marquants du droit international, et spécialement de celui des Nations Unies ; quoiqu'ils y soient plus répandus que dans d'autres branches du droit, ils ne leur sont pourtant pas propres. Leur gravité est d'ailleurs limitée par des facteurs politiques qui tendent à restreindre la marge de discrétion des organes : si la nécessité de donner de la règle de droit une interprétation raisonnable et conforme à ce qu'elle paraît dicter ne s'impose pas à l'organe exécutif pour des raisons de morale professionnelle comme elle s'impose au juge, des pressions extérieures jouent dans le même sens : d'une part, une interprétation extravagante de ses pouvoirs peut l'exposer à voir ses résolutions plus facilement négligées par leurs destinataires, qui auront beau jeu d'y dénoncer une violation par l'O.N.U. de sa constitution, alors qu'il leur est plus difficile de refuser de mettre en œuvre des résolutions qui en font une application raisonnable (89) ; d'autre part, à plus longue échéance, un abus du pouvoir discrétionnaire que la position d'interprète de dernier ressort laisse à un organe peut mettre cette position même en péril, soit par la menace de révision de son statut constitutionnel, soit par la désaffection des sujets qui dépendent de lui s'ils peuvent se dispenser d'y recourir (90). L'étude de ces mécanismes stabilisateurs ressortirait à une analyse politique du processus de décision au sein des Nations Unies (91).

(89) V., dans Kaplan & Katzenbach, *op. cit.*, 306-7, un commentaire non conformiste de la « théorie de l'interposition » (selon laquelle « la partie intéressée peut déterminer pour son propre compte la légalité de l'action des N.U. »), considérée comme favorisant les décisions « responsables ».

(90) On ne trouvera pas ici d'exemples de ce deuxième cas alors que le problème de l'autolimitation par crainte d'ineffectivité se pose à chaque émission d'une résolution en matière de sanctions (sans être d'ailleurs un bien puissant facteur d'inhibition, on le verra) ; mais on trouve des exemples dans l'attitude des juges constitutionnels, et notamment de la Cour suprême des Etats-Unis. On notera d'ailleurs que le critère courant du « raisonnable » dans l'interprétation est moins la conformité au sens originaire du texte ou à la meilleure signification logique que l'obéissance au courant d'opinion dominant à l'époque de l'interprétation.

(91) Sur toutes ces questions, v. en particulier les analyses très réalistes d'O. Schachter : « The relation of law, politics and action in the U.N. », *R.C.A.D.I.*, 1963 (II), t. 109/165-256, not. 171-84 ; et surtout « The quasi-judicial rôle of the S.C. and the G.A. », *préc.* ; v. aussi « Interpretation of the Charter in the political organs of the U.N. », *Mél. Kelsen*, 269-83.

3° - LA CRITIQUE JURIDIQUE NON CONTENTIEUSE

34. — Les deux champs critiques : le texte et la pratique. — Une fois admise l'inutilité d'une critique contentieuse, quelle peut être la fonction du juriste non investi d'un pouvoir officiel et réduit au rôle de commentateur de la pratique des Nations Unies ? Cette fonction nous paraît devoir faire appel à l'aptitude qu'il peut développer avec le plus de profit, et consister à *analyser une opération juridique* ; ce travail peut se faire à deux points de vue : celui de la Charte et celui de la pratique. Le système de la Charte est hautement problématique puisque, éliminant par hypothèse l'interprétation qu'en ont donnée les organes chargés de l'appliquer, le commentateur affronte *un ensemble de règles virtuelles* ; celui de la pratique est beaucoup plus solide, même s'il est moins cohérent, puisqu'il est constitué de *l'ensemble des interprétations* données par les organes qui appliquent en dernier ressort les règles de la Charte. Le regard qu'on peut poser sur ces deux ensembles considérés comme des phénomènes autonomes et comme des objets d'étude distincts n'interdit pas de les relier l'un à l'autre et d'apprécier l'un par rapport à l'autre, mais en sachant qu'on confronte deux objets incomparables : l'image *virtuelle* de la Charte reflétée dans la conscience juridique du commentateur, et son image *réelle* immédiatement perceptible comme un phénomène objectif dans la pratique des organes de l'O.N.U.

35. — Fonction de la critique du texte. — Le refus de la critique contentieuse n'impose pas le rejet du légalisme : la confrontation de l'interprétation donnée par les organes autorisés et du texte de la Charte est un travail fécond, à condition qu'il ne soit pas exclusif et qu'il n'ait pas d'ambitions excessives. La critique légaliste n'a toutefois ni le même caractère, ni la même portée, suivant les objets sur lesquels elle s'exerce.

— Il est certain tout d'abord que le commentaire *a priori* de la Charte, donné avant toute application des dispositions en cause par des organes de l'O.N.U., a beaucoup plus de poids que le commentaire *a posteriori* : s'appuyant sur l'exégèse du texte et éventuellement sur les travaux préparatoires, il est intéressant du point de vue de la science du droit en ce qu'il met au jour les intentions des auteurs de la Charte et la conception qu'ils ont eue du système

constitutionnel qu'ils créaient. Son utilité n'est pas moindre au regard de la pratique du droit : d'une part il permet d'influencer les organes qui seront amenés à l'appliquer et qui auront quelque difficulté politique à écarter l'interprétation donnée par la majorité des auteurs comme la plus conforme au texte de la Charte ; d'autre part il garantit une relative certitude à la règle de droit : en effet, quelque pouvoir qu'aient en droit les organes chargés de son application, l'interprétation qu'en donne la doctrine reste la plus probable tant qu'ils ne se sont pas prononcés sur son compte à l'occasion d'un cas particulier ; et même quand ils l'ont fait dans un sens différent de celui prévu par la doctrine, leur interprétation individuelle, quelle que puisse être son autorité juridique dans le cas d'espèce, est encore trop isolée pour renverser la présomption statistique selon laquelle l'organe reviendra lors d'une prochaine application à l'interprétation donnée par la doctrine, et ce jusqu'à ce que la multiplication des interprétations concordantes donne à la pratique assez de stabilité pour que l'interprétation doctrinale devienne statistiquement la moins probable (92).

— Même à ce moment la critique légaliste conserve encore son intérêt. Intérêt *politique* tout d'abord : en soutenant la « bonne interprétation » contre celle qu'en donne la pratique, le commentateur vient au secours des sujets qui subissent l'application perverse qui leur en est faite, et leur rend l'opposition plus facile : retranchés derrière une interprétation « naturelle » de la Charte, les Etats par exemple refuseront d'appliquer les résolutions prises à son encontre. Intérêt *juridique* ensuite, qui se greffe immédiatement sur le précédent, car l'ineffectivité à laquelle risquent de se heurter les résolutions contraires à l'interprétation doctrinale

(92) Sur cette valeur « statistique » des précédents, F.A. Vallat, « The competence of the U.N. General Assembly », *R.C.A.D.I.*, 1959 (II), t. 97/207-92, p. 212 : « Les précédents, s'ils ne sont pas réellement obligatoires, constituent une intéressante source d'information. Ils témoignent à tout le moins de ce qui, de l'avis de la majorité des membres de l'A.G., peut ou ne peut pas être fait dans des cas d'espèce. Ils indiquent dans une certaine mesure ce que l'A.G., en tant qu'organe des N.U., considère comme l'étendue de sa compétence ». Nous ne partageons pas sur ce point fondamental la conviction de Kelsen (*Théorie pure du droit*, 122-3) pour qui la science du droit n'a pas à se mêler de prédire les décisions des organes chargés de dire le droit. De les pré-dire, certes non, mais n'a-t-elle pas pour rôle de mettre au jour les règles du droit positif ? et si le droit positif ne peut être cherché dans des règles abstraites que le juriste n'a pas le pouvoir juridique de déclarer, mais dans l'interprétation des organes qui les appliquent, toute élucidation de la règle à partir de la pratique n'équivaut-elle pas, si l'on postule comme probable la stabilité de l'interprétation, à une prédiction ? Nous avons ne plus très bien discerner l'objet de la science du droit, s'il ne peut être ni l'interprétation de la règle virtuelle ni la systématisation théorique de la pratique.

de la Charte, jointe à la protestation de la doctrine, peut empêcher la consolidation de la pratique en une coutume. On peut cependant douter de l'importance de ce résultat : du point de vue des Nations Unies l'existence d'une coutume contraire à la Charte, en admettant qu'elle soit possible, ne fait guère que légitimer en bloc des actes que l'O.N.U. aurait dû défendre coup par coup, et limiter les caprices futurs de la pratique ; mais faute d'autorité habilitée à contrôler les actes des organes de l'O.N.U., la coutume peut être aussi facilement négligée que le texte auquel elle s'est substituée ; la transformation d'une pratique en coutume ne produit des effets tangibles que dans un système couronné par une juridiction liée par celle-ci et pour laquelle celle-là ne pourra jamais l'emporter contre un texte (93). Quoi qu'il en soit, il importe d'avoir une vue réaliste du rôle que s'attribue le commentateur en pratiquant dans ce domaine la critique légaliste : il ne fait que transposer la technique de la note d'arrêt à une matière où la pauvreté de la jurisprudence en raréfie l'exercice, et où la critique des décisions exécutoires reste seule ouverte ; il peut, mais certainement moins que l'arrêtiste, influencer la pratique ultérieure, mais il n'a pas de pouvoir juridique sur la validité de la décision qu'il commente. La frustration que provoque cette relative impuissance peut l'amener à préférer à l'étude d'une réalité qui lui échappe celle d'un phénomène qu'il maîtrise.

36. — Fonction de la critique de la pratique. — La *pratique* des Nations Unies dans un domaine comme celui des sanctions est en effet un *phénomène intéressant en soi*.

— *Au stade de l'édiction* des sanctions, l'imagination des organes a abouti à une extraordinaire croissance du système de la Charte, ou plutôt à la substitution à un système rigide d'un système presque entièrement nouveau, extrêmement mobile, varié et contradictoire. Cette *créativité* s'est manifestée sur deux plans, celui de la *compétence des organes*, et celui des *pouvoirs substantiels* qu'ils mettent en œuvre. Le second point a déjà été entrevu : on a constaté que les organes usaient à titre de sanction de pouvoirs

(93) On peut d'ailleurs douter de cette affirmation, qui repose sur l'idée du pouvoir neutre du juge, qui se contenterait d'appliquer la coutume ; comme il lui appartient en réalité de remonter à la pratique pour discerner éventuellement dans la façon dont elle s'est développée la constitution d'une coutume, il n'est lié par cette dernière que s'il admet la possibilité de la formation d'une coutume en matière constitutionnelle, ce qui est douteux (v. l'opinion individuelle de Sir Percy Spender, préc. : « Certaines dépenses des N.U. », C.I.J., Rec. 1962/151, p. 195).

qui leur avaient été attribués à d'autres fins ; nous examinerons ce premier aspect du brassage des pouvoirs de l'O.N.U. Sur l'autre point, on assiste dans le cas particulier des sanctions à la manifestation d'une tendance plus générale, constatée par tous les observateurs de la pratique, à la substitution de l'Assemblée générale au Conseil de sécurité ; mais plus spécifiquement, on trouve dans notre domaine un *brassage complet des compétences et des organes, l'ensemble de ceux-ci se reconnaissant globalement l'ensemble de celles-là* aux dépens de la minutieuse répartition des compétences à laquelle avaient procédé les rédacteurs de la Charte ; il nous faudra analyser cette substitution et chercher le fil directeur de ces manifestations.

— La pratique n'est pas moins intéressante *au stade de l'exécution* des sanctions, que nous examinerons dans le même esprit : hormis les cas où l'opération est corporative d'un bout à l'autre, tout l'effort déployé pour obtenir une décision n'aboutit qu'à un appel à l'action des « correspondants » constitués en agents d'exécution ; qu'ils soient ou non juridiquement subordonnés à l'O.N.U., ils peuvent retourner contre elle le pouvoir d'auto-interprétation de la règle de droit, dont elle a fait un si grand usage, et l'appliquer aux dispositions de la Charte sur lesquelles elle s'est appuyée et aux résolutions qu'elle a émises ; l'acte de sanction sort de la sphère irréaliste de l'O.N.U., où toute l'attention était portée sur l'objectif d'une prise de décision, pour tomber dans un monde étranger où il n'a pas nécessairement aux yeux de tous la valeur que la majorité voulait lui conférer. Toute l'imagination déployée pour étendre le pouvoir de l'O.N.U. peut être sans effets si l'intérêt politique de ses correspondants les pousse à contester ses interprétations ; nous chercherons cette fois encore les moyens que leur offre le droit et les contraintes qu'il leur impose.

Ayant ainsi identifié au cours de ces deux opérations le « droit de l'O.N.U. » tel qu'il résulte des décisions de dernier ressort des organes qui l'appliquent, et ayant apprécié, mais très subsidiairement, sa légitimité par rapport au droit virtuel qu'on peut tirer de la Charte, nous chercherons si, au-delà des contradictions que révèle une pratique livrée aux caprices des organes qui la créent, on peut discerner une cohésion dans l'ensemble de ces cas individuels, et parler d'un « pouvoir de sanction de l'O.N.U. ».

Première partie : L'édition de la sanction.

Deuxième partie : L'exécution de la sanction.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉDICTION DE LA SANCTION

37. — **L'acte de sanction, opération complexe.** — Deux opérations concourent pour produire « l'acte de sanction » : la première consiste à comparer le cas d'espèce aux dispositions de la Charte et à le rattacher à l'une des hypothèses qu'elle prévoit, pour *habilit*er l'Organisation à prendre les mesures correspondantes ; la seconde consiste à *déclencher* la sanction elle-même. Ces deux opérations sont généralement concentrées dans un instrument unique, si bien que la Charte ne les distingue pas ; pourtant, intellectuellement intéressante, cette distinction est juridiquement indispensable, dès que l'on voit la pratique s'éloigner du texte de la Charte pour autoriser des sanctions suivant des procédures, ou dans des cas, autres que ceux qu'elle prévoit : ni les règles de compétence, ni aucun des éléments qui concourent à la légalité de l'acte global de sanction, ne sont nécessairement les mêmes pour ces deux opérations qui font appel à des pouvoirs très différents ; on les étudiera donc séparément dans les deux premiers titres, avant de voir dans le troisième les transformations que subit l'acte qui les inclut :

Titre I : L'habilitation à sanctionner.

Titre II : Le déclenchement de la sanction.

Titre III : Les modifications de l'acte de sanction.

TITRE I

L'HABILITATION A SANCTIONNER

38. — **Les trois statuts des situations sanctionnables : existence, existence constatée et existence « qualifiée ».** — Face à une situation dont elle estime qu'elle est intolérable et qu'elle justifie une réaction collective, l'O.N.U. procède à une opération préliminaire au déclenchement de l'action : elle constate l'existence d'une situation la justifiant. Ce mot de « constatation » doit être précisé (1) : les faits qui donnent prise à la sanction ne sont souvent que des faits matériels, juridiquement neutres, ne portant en eux-mêmes aucune aptitude à entraîner le déclenchement de la sanction ; même quand ils tombent dans une catégorie juridique prédéterminée, telle que l'infraction, cette qualité ne permet pas à elle seule à l'Organisation d'entreprendre une action coercitive : pour qu'elle le fasse, il est nécessaire qu'elle reconnaisse dans cette situation l'une de celles contre lesquelles la Charte l'habilite à prendre des sanctions. Par conséquent deux actes se succèdent : la *constatation* d'une situation de fait ou de droit qui reste neutre au regard de la sanction, et son *rattachement* à un cas de sanction.

Mais alors que la première est commune à toutes les opérations de sanction, le second connaît deux modalités : ou bien l'Organisation passe directement de la constatation de la situation au dé-

(1) Le texte anglais de la Charte parle de « détermination » (« the S.C. shall determine the existence of... ») ; le caractère exclusivement juridique de l'opération s'en trouve plus nettement manifesté, mais l'individualité de son objet disparaît : on ne voit pas s'il s'agit de définir d'une façon générale les situations qui peuvent donner prise aux sanctions des articles suivants ou de déclarer réunies en l'espèce les conditions de leur déclenchement ; le contexte dissipe cette équivoque, mais nous préférons l'éviter complètement en parlant de « constatation ».

clenchement de la sanction, ou bien elle passe par une phase intermédiaire de qualification de cette situation dans les termes que la Charte associe aux sanctions ; dans le premier cas le rattachement est *implicite* et se déduit de l'acte de déclenchement dont il ne peut être logiquement séparé ; on l'étudiera donc avec lui au titre suivant (2) ; dans le deuxième au contraire, il est *explicite* et tellement séparé de l'acte de déclenchement que celui-ci peut même ne jamais survenir, si bien qu'il y a lieu de l'étudier dès l'examen de cette opération préliminaire.

Cette « qualification » est fondamentale : c'est elle qui permet de faire le départ théorique entre les sanctions au sens de la Charte, entreprises contre les seules « situations qualifiées », et les actions d'effet équivalent développées par la pratique. Avant d'examiner l'acte de qualification dans ses éléments externes, on dégagera les éléments internes de la situation qualifiée :

Chapitre I : Les situations qualifiées.

Chapitre II : L'acte de qualification.

(2) *Infra*, titre II, chap. 2.

CHAPITRE PREMIER

LES SITUATIONS QUALIFIÉES

39. — Les degrés de préconstitution de l'infraction. — Entre l'agression d'un Etat contre un autre et le refus de payer des cotisations, entre la violation des principes de la Charte et le refus d'exécuter un arrêt de la C.I.J., y a-t-il quelque chose de commun ? La situation qui conditionne le déclenchement de la sanction est-elle autre chose qu'un pur fait, d'importance politique très variable, semblable à beaucoup d'autres faits internationaux, mais que la Charte a érigé, pour des raisons diverses, en motif de sanction, l'action des Nations Unies sanctionnant tantôt le refus de se plier à une obligation conventionnelle, tantôt un comportement jugé contraire à l'ordre public international, au bon déroulement des relations internationales ou au fonctionnement correct de l'Organisation ?

Un examen attentif de la pratique montre pourtant que l'*illégalité* de la situation ou de l'acte contre lequel l'Organisation réagit est visible dans toutes les opérations de sanction, qu'elle en fournit, en partie ou totalement, le motif, et que si certaines opérations de sanction apparaissent comme des actions arbitraires, c'est que le motif d'illégalité qui les fonde se cache derrière des formules vagues. Seulement, la nature et la précision de la légalité ainsi protégée par la sanction sont variables, et il arrive que le contenu d'une obligation à la charge d'un Etat ne se précise, ou même que son existence ne se révèle, qu'à l'occasion de la constatation de sa violation. L'apport de l'opération de sanction à la définition des obligations des Etats est plus ou moins considérable selon que la situation contre laquelle elle réagit est ou non envisagée par la Charte comme un motif de sanction, selon en somme qu'il s'agit ou non d'une « situation qualifiée » : si oui, les organes compétents se contentent de confronter la situation de l'espèce avec celle prévue par la Charte et de reconnaître dans ce cas particulier une application du cas général, transformant ainsi une règle abstraite

en règle concrète (1), sinon, ils n'ont plus de référence extérieure et créent véritablement des cas de sanction non prévus par la Charte, et par contrecoup renforcent des obligations jusqu'alors non sanctionnées. Compte tenu de la plus ou moins grande précision dans le premier cas des dispositions de la Charte, la créativité de l'opération de sanction comporte ainsi trois degrés dont seuls les deux premiers, correspondant à des situations qualifiées, auront leur place dans ce chapitre : parfois elle *prend acte* d'une obligation antérieurement bien définie par la Charte (Section I), parfois elle la *précise* (Section II) ; parfois même elle la crée (2).

Section I

La violation d'obligations conventionnelles assorties de sanctions

Cette première situation nous retiendra peu de temps ; ce qui nous intéresse en effet, ce n'est *pas l'obligation en soi, mais l'apport de l'opération de sanction à sa création* ; or, si le contenu précis des obligations ici sanctionnées peut prêter à discussion, personne ne conteste leur existence ; c'est que, même si les organes d'exécution sont investis dans certains cas de quelque pouvoir discrétionnaire qui leur permet d'appliquer ou non la sanction prévue en fonction de considérations d'opportunité, il ne leur appartient pas de définir les éléments de l'infraction, en rattachant un fait non qualifié à une situation apte à déclencher une sanction, mais seulement de prendre acte de la violation d'une *obligation préexistante et prédéterminée*. Tout au plus peuvent-ils jouer de certaines ambiguïtés des dispositions de la Charte pour *préciser* les contours de l'obligation sanctionnée. Très réduites en ce qui concerne l'*art. 94 § 2* (§ 1), ces possibilités de jeu sont un peu plus fortes dans le domaine de l'*art. 19* (§ 2).

(1) Sur cette conversion du « soft law » de la Charte en « hard law », v. O. Schachter, « The quasi-judicial rôle of the S.C. and the G.A. », *A.J.I.L.*, 1964/1960-5, p. 964.

(2) Sur ce dernier degré, v. *infra*, titre II, chap. 2.

§ 1

L'OBLIGATION DE SE CONFORMER AUX DÉCISIONS
DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE
(art. 94 § 2)

40. — **Autonomie du motif des sanctions de l'art. 94.** — On a tenté de tirer l'art. 94 de la Charte dans deux directions opposées, l'une restreignant le champ d'application de la sanction, l'autre l'étendant. La pratique est trop insignifiante pour permettre de juger du succès de ces deux tentatives, aussi peu justifiées l'une que l'autre, de déformation d'un texte clair.

La pratique *restrictive* aurait pu venir de l'affirmation selon laquelle l'art. 94 ne conférerait pas au Conseil de sécurité un *pouvoir spécial*, mais ne lui permettrait d'agir en cas de refus d'exécution d'un arrêt que si ce refus compromettrait, immédiatement ou par sa prolongation, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, autrement dit que si le Conseil trouvait déjà dans le chapitre VII la base juridique de son action, dont l'art. 94 § 2 ne constituerait qu'un cas particulier. Rien dans la Charte ne permet de défendre une telle interprétation, dont l'origine est une déclaration individuelle sans valeur obligatoire (3), qui voudrait faire du rôle essentiel du Conseil un rôle exclusif ; que le Conseil ne soit pas, suivant l'expression d'un auteur (4), le « chien de garde du droit », la Charte nous en donne assez d'exemples, mais le respect de la chose jugée est suffisamment important pour la régularité des relations internationales pour que le Conseil de sécurité puisse être saisi de la non-exécution d'un arrêt rendu par l'un des organes principaux des Nations Unies, quand bien même la paix n'aurait

(3) Témoignage Pasvolsky devant la Commission du Sénat des Etats-Unis pour les Affaires étrangères, 2 juillet 1945 : U.S. Senate, Committee on Foreign relations, hearings on the Charter of the U.N., July 1945, p. 287. V. Goodrich & Hambro, *Commentaire*, 373-4, et O. Schachter, « The enforcement of international judicial and arbitral decisions », *A.J.I.L.*, 1960/1-24, p. 19.

(4) Sh. Rosenne, « L'exécution et la mise en vigueur des décisions de la C.I.J. », *R.G.D.I.P.*, 1953/532-83, p. 570.

rien à craindre de cette conduite (5). Une préoccupation analogue explique d'ailleurs la Résolution du 15 octobre 1946, prise sur la base de l'art. 35 § 2 du statut de la Cour, par laquelle le Conseil de sécurité a exigé des Etats non membres désireux de se présenter devant la Cour qu'ils déclarent leur intention de « se conformer de bonne foi à la décision ou aux décisions de la Cour et d'accepter toutes les obligations d'un membre des Nations Unies en vertu de l'art. 94 de la Charte (6), disposition qui rend immédiatement applicables les sanctions de l'art. 94 aux Etats non membres dans la mesure de leur acceptation de la compétence de la C.I.J. sans qu'il soit nécessaire de déclarer réunies les conditions de l'art. 39 comme on l'a pourtant prétendu quelquefois (7). Notons du reste que dans l'Affaire de l'Anglo-Iranian, l'Iran n'a contesté l'applicabilité de l'art. 94 que parce que la Cour n'avait pas rendu d'« arrêt » et non parce que la situation née du refus d'exécution ne constituait pas une menace pour la paix (8).

41. — Portée de l'obligation sanctionnée. — La pratique *extensive* a posé plus de problèmes, mais les circonstances dans lesquelles ils ont surgi n'ont pas permis au Conseil de sécurité, si d'ailleurs il l'envisageait, d'user de son pouvoir de sanction pour créer des obligations nouvelles. L'ambiguïté relative de l'art. 94 lui en donnait l'occasion dans l'Affaire de l'Anglo-Iranian ; certes, la

(5) Dans ce sens, qui est d'ailleurs celui de la Conférence de San Francisco, v. Schachter, *op. cit.* ; Bentwich & Martin, *Commentary*, 168 ; Kelsen, *op. cit.*, 719 ; C. Vulcan, « L'exécution des décisions de la C.I.J. d'après la Charte des N.U. », *R.G.D.I.P.*, 1947/187-205, pp. 199-200 ; Sh. Rosenne, *op. cit.*, 572 et s., et Goodrich & Hambro, *loc. cit.*, sont plus douteux ; de même que L. Cavaré, « Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1952 (I), t. 80/191-201, p. 270 s. *Contra* : W.M. Reisman, « The enforcement of international judgments », *Proc. A.S.I.L.*, 1968/13-25, p. 21, et J. Soubeyrol, *L'O.N.U. et le pouvoir international de sanction*, 24.

(6) V. Répertoire de la pratique du C.S., 1946-51, pp. 245-6.

(7) Bentwich & Martin, *op. cit.*, 167. Cette réserve s'explique : on admet habituellement que l'art. 2 § 6 permet aux N.U. d'imposer les mesures du chap. VII aux Etats non membres, mais seulement dans les situations prévues par l'art. 39 ; de là vient la réticence de C. Vulcan, *op. cit.*, 204.

(8) Il reste évident en pratique que le C.S. n'accepterait d'intervenir que si le refus d'exécution de la chose jugée constituait vraiment en l'espèce une menace pour la paix, et ce d'autant plus que les moyens dont il dispose, qui sont ceux de l'art. 41, paraissent quelque peu disproportionnés avec le but poursuivi (Cavaré, « L'arrêt de la C.I.J. du 18 novembre 1960 et les moyens d'assurer l'exécution des sentences arbitrales », *Mél. Rolin*, 39-54, p. 52). C'est même une des différences essentielles entre l'ordre international et l'ordre interne : dans ce dernier, le non-exécution d'un jugement est en soi une offense suffisante à l'ordre juridique pour justifier l'emploi de la contrainte (Reisman, *op. cit.*, 20-1).

décision de la C.I.J. à laquelle l'Iran refusait de se conformer n'était pas un arrêt, mais une *ordonnance* portant mesures conservatoires en faveur du Royaume-Uni, mais il n'a pas manqué d'auteurs pour admettre en principe (9), ou même parfois pour soutenir comme certain (10), le caractère obligatoire de ces ordonnances ; peu importe dès lors selon eux que le § 2 de l'art. 94, qui énonce la sanction applicable à cette situation, se réfère à l'« arrêt » de la Cour, puisque le § 1 parlait, lui, de la « décision » (11) ; le mot « décision » recouvre, pensent les partisans de son caractère obligatoire, tous les actes de la Cour à l'occasion de l'instance. Mais en visant « la » décision de la Cour, l'art. 94 § 1 semble bien se référer à la seule décision qui mettra fin à l'instance ; dans cette seconde interprétation, « décision » et « arrêt » ont tous deux le même sens, mais ce n'est pas celui auquel pensaient les partisans du caractère obligatoire de l'ordonnance. Quoi qu'il en soit de cette interprétation purement logique, le Conseil de sécurité, saisi par l'Etat victime du refus d'exécution de mesures conservatoires recommandées par la Cour, aurait pu profiter de l'incertitude des termes pour créer une obligation nouvelle : en imposant des sanctions pour non-respect d'une ordonnance, il aurait donné après-coup une valeur obligatoire à ses dispositions. Les circonstances n'ont pas permis qu'il le fasse, car le Royaume-Uni l'a saisi à la fois sur la base de l'art. 94 § 2 et, comme s'il doutait de la compétence du Conseil sur ce chef, sur celle d'une situation dont la prolongation pourrait menacer le maintien de la paix ; il ne demandait par ailleurs aucune mesure ayant un caractère coercitif (12) ; il est peu probable de toute façon que le Conseil, même saisi d'une demande de sanction sur la base de l'art. 94, se fonde sur ce texte pour y trouver un motif à son action ; il est plus facile, et politiquement plus

(9) Schachter, *op. cit.*, 23-4.

(10) E.K. Nantwi, *The enforcement of international judicial decisions and arbitral awards in public I.L.*, 153, selon lequel l'art. 41 du statut de la Cour, qui prévoit les mesures conservatoires, ayant pour but de permettre à la Cour de rendre un jugement qui ait un sens en empêchant p.ex. la disparition de l'objet qui fait l'enjeu du litige, l'ordonnance doit avoir la même valeur obligatoire que l'acte final.

(11) Kelsen, quant à lui, fait la distinction, estimant que l'obligation vaut pour toutes les décisions, mais que le C.S. ne peut intervenir pour sanctionner cette obligation que dans le cas particulier où il s'agit d'un arrêt (*op. cit.*, 720). D'autres, comme A. Cocâtre-Zilgien (« Les mesures conservatoires décidées par le juge ou par l'arbitre international », *R.G.D.I.P.*, 1966/5-48, p. 46) n'examinent pas le § 1^{er} mais se fondent immédiatement sur le § 2 pour en exclure, conformément à la lettre, tout ce qui n'est pas un « arrêt ».

(12) V. le mémoire du Royaume-Uni, S/2357 (C.S.do., 6^e année, supp. oct. 1951/1) et le projet de Rés. S/2358 (*ibid.*, 2).

convaincant, de rattacher le refus d'appliquer un arrêt à une situation plus compréhensive telle que celle de menace contre la paix, quand du moins les circonstances s'y prêtent.

§ 2

L'OBLIGATION DE CONTRIBUER AUX DÉPENSES DE L'O.N.U.

(art. 19)

42. — L'art. 19 laisse apparemment encore moins de place au rôle créateur de la sanction dans la définition des obligations des Etats ; aucune faille, semble-t-il, par où pourrait passer le pouvoir discrétionnaire des organes chargés d'appliquer la sanction, puisque le montant des arriérés qui la justifient est fixé dans le texte même, qui ne laisse pas à l'Organisation le soin de déterminer par exemple ce que serait un arriéré « excessif ». D'autre part la deuxième phrase de l'article, qui tient compte de l'élément intentionnel de l'infraction, n'en fait pas une condition de son existence, mais ne joue qu'en ce qui concerne l'applicabilité de la sanction à un fait défini suivant ses éléments objectifs.

La puissance de l'organe maître du déclenchement de la sanction s'est pourtant manifestée, même s'il a renoncé à en faire usage, dans la querelle sur la définition des « dépenses de l'Organisation », que les Nations Unies ont connue pendant plusieurs années. Il n'est pas question d'examiner ici cette affaire qui a été abondamment commentée et qui n'a finalement pas abouti à la sanction longtemps brandie par un des Etats membres ; il est pourtant intéressant de se demander ce qui se serait passé si cette sanction, abandonnée pour des raisons politiques, s'était appliquée comme le droit le permettait, de l'avis de la C.I.J. : l'Assemblée déclenche des opérations de maintien de la paix, en se substituant au Conseil ; ses recommandations, qui sont ses seuls moyens d'action, ne sont pas obligatoires, mais son pouvoir de décision en matière budgétaire n'a jamais été contesté et résulte d'ailleurs des formulations impérieuses de l'art. 17 de la Charte ; en inscrivant au budget des dépenses obligatoires correspondant à ces opérations, l'Assemblée se donne le moyen de déclencher ensuite la sanction de l'art. 19 contre ceux des Etats qui refusent d'y contribuer. Qu'elle ait renoncé à l'extraordinaire pouvoir de décision que lui conférait indirectement son pouvoir budgétaire en faisant appel à la Cour pour préciser

le sens des mots « dépenses de l'Organisation » entraîne peu de conséquences pratiques, puisque la Cour a cru devoir admettre que toute dépense engagée dans un but conforme à ceux des Nations Unies est une dépense de l'Organisation, le fût-elle même par un organe incompétent (13). L'Assemblée dispose ainsi d'un étonnant pouvoir pour prendre des décisions obligatoires en dépit des dispositions de la Charte (14). Ce pouvoir ne vient évidemment pas de la sanction, puisque la transformation de la résolution facultative en résolution obligatoire a lieu au moment où les dépenses correspondantes sont inscrites au budget, mais l'existence de la sanction de l'art. 19 donne un tour d'écrou supplémentaire au charme de ce stratagème : non seulement une recommandation devient obligatoire, mais encore elle fait l'objet d'une sanction spécifique. Nous n'aurions pas insisté sur ce procédé s'il ne donnait un avant-goût des subterfuges que l'opération de sanction va offrir aux organes de l'O.N.U. pour créer des obligations non prévues par la Charte.

Section II

La violation d'obligations conventionnelles incluses dans des dispositions assorties de sanctions

43. — La constitution instantanée de l'infraction. - Beaucoup plus incertaine est la seconde catégorie d'obligations dont le respect doit être garanti par les sanctions : c'est qu'il ne s'agit plus ici d'obliger les Etats à respecter des règles dont le contenu ne fait pas de doute, et dont le caractère politique est souvent peu marqué ; il s'agit de les *contraindre à l'observance d'une conduite jugée*

(13) Certaines dépenses des N.U., Avis du 20 juillet 1962 ; C.I.J., *Rec.* 1962/151, p. 168.

(14) ...argument utilisé par l'U.R.S.S. et par la France (Ch. Lucet, lettre du 15 février 1962 ; C.I.J., *Mémoires, plaidoiries et documents*, Certaines dépenses, 1962/134) ; v. aussi l'opinion individuelle du juge Fitzmaurice (*Rec.* 1962/198-215, p. 203) ; J.J.A. Salmon et al., « Les difficultés financières de l'O.N.U. et les obligations des Etats membres », *Chr. Pol. étr.*, 1963/1-292, pp. 191-2 ; J. Soubeyrol, « Considérations sur la crise financière de l'O.N.U. », *R.G.D.I.P.*, 1967/675-716, p. 690 ; et H. Thierry, « Commentaire sur l'Avis du 20 juillet 1962 », *A.F.D.I.*, 1962/247-76, p. 276. Notons qu'inversement, en ne mettant pas en œuvre la sanction de l'art. 19 contre les Etats récalcitrants, l'A.G. peut contribuer à paralyser les décisions obligatoires des autres organes (Chaumont, « L'équilibre des organes politiques des N.U. et la crise de l'Organisation », *A.F.D.I.*, 1965/428-46, p. 445).

conforme aux exigences de l'ordre public international. Formule vague et incertaine, qui se prête mal aux formulations juridiques précises, et qui suppose qu'un large pouvoir discrétionnaire soit laissé aux organes qui auront la charge de la préciser ; cette matérialisation de la règle a lieu lors de son application à des cas d'espèce ; c'est-à-dire que l'activité de l'organe d'application consistera, à l'occasion de l'application ou de la non-application d'une règle générale et abstraite, à déclarer que la situation face à laquelle il se trouve est bien celle qu'envisageait l'auteur de la règle.

Cette activité comporte une particularité : c'est que, en déclarant l'existence d'une telle situation, l'organe va permettre le déclenchement d'une sanction ; et même, assez souvent, il ne qualifiera la situation que pour permettre le déclenchement de la sanction ; si bien que c'est le but de l'opération globale, c'est-à-dire l'imposition d'une sanction, qui dicte la qualification de la situation qui la rend possible. On assiste ici à l'un de ces phénomènes de *récurrence* que nous rencontrerons plusieurs fois : alors que la situation envisagée à la section précédente comportait une sanction garantissant l'exécution d'une obligation préexistante, l'opération de sanction est cette fois l'occasion de préciser une obligation qui certes existait avant son déclenchement, mais était à ce point imprécise qu'elle constituait moins une règle qu'un principe ; *la règle ne prend de consistance que par la sanction qui censure le comportement contraire*, et c'est même l'imposition de sanctions qui permettra désormais de qualifier la situation : de ce que par exemple un Etat aura été exclu des Nations Unies pour avoir eu telle attitude, on pourra induire que cette attitude est contraire à l'un des « principes » énoncés à l'art. 2 de la Charte ; ainsi apparaît, à côté de son rôle protecteur, le rôle *créateur de la sanction* : par son intermédiaire, il y a simultanément concrétisation d'une obligation et déclenchement de l'exécution forcée. Cette situation se rencontre aux Nations Unies à l'occasion de deux sanctions : la mise en œuvre de l'art. 41 en réaction contre une situation visée à l'art. 39 (§ 2), et l'exclusion de l'art. 6 (§ 1).

§ 1

LES OBLIGATIONS SANCTIONNÉES PAR L'EXCLUSION

(art. 6)

Le déclenchement de la procédure de suspension prévue à l'art. 5 serait un premier moyen, pour les organes qui y concourent, de

préciser des obligations sur lesquelles la Charte ne donne pas de détails. Mais, outre que cette question, sur laquelle aucune pratique n'apporte jusqu'à présent de lumières, ne présente pas encore un grand intérêt pour ce point de notre étude, la suspension, indissociablement subordonnée par les termes de l'art. 5 à la mise en œuvre de mesures du chapitre VII, et par conséquent à la constatation d'une situation visée à l'art. 39, ne constitue qu'une sanction complémentaire (15). Il n'en va pas de même dans le cas de l'exclusion, qui est une sanction autonome, dont les motifs, mal définis par la *Charte* (A), ne peuvent être trouvés que dans la *pratique* (B).

A) LES CONDITIONS DE L'EXCLUSION SELON LA CHARTE

44. — Généralité de la formule de l'art. 6. — L'art. 6 de la Charte permet à l'O.N.U. de sanctionner par l'exclusion le fait pour un Etat membre d'enfreindre de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte. La généralité de cette formule a irrité les commentateurs, probablement inquiets de la gravité particulière d'une mesure dont l'application est laissée à l'appréciation d'organes politiques ; il est vrai qu'il s'agit d'une de celles dont la qualification de sanction au sens classique est le moins contestable (16) ; le fait qu'elle frappe un Etat d'une mesure indéniablement répressive, et pour la violation de ses obligations, sans qu'une arrière-pensée d'action de police vienne normalement troubler l'intention punitive de l'Organisation, rend d'autant plus choquant le non-respect des principes généraux du droit disciplinaire : dès lors qu'il s'agit d'une sanction punitive, ont pensé ces auteurs, il est nécessaire d'assurer à l'Etat qui en est menacé des garanties de bonne justice. Certains vont jusqu'à regretter que les auteurs de la Charte n'aient pas confié à un organe juridictionnel le soin de juger si l'Etat prévenu a réellement violé les principes de la Charte, les organes politiques ne conservant que le pouvoir

(15) Elle ne prendrait le caractère d'une sanction autonome que si le C.S., dans l'exercice des pouvoirs que lui reconnaît ce chapitre, renonçait à user de sa compétence coercitive ; il n'en resterait pas moins obligé de prendre l'acte-condition prévu à l'art. 39, et le rôle éventuel de création, ou du moins de précision, des obligations conventionnelles, ne reviendrait pas à l'acte de sanction, mais à l'acte de qualification de la situation contre laquelle il prétend réagir ; v. *supra*, n° 15, note 30. Et encore cette interprétation postule-t-elle qu'on oppose la « coercition » dont parle l'art. 5 aux autres mesures que le C.S. peut prendre en vertu du chap. VII (actions préventives de l'art. 40 et « recommandations » de l'art. 39), ce qui est plus que douteux (*supra, loc. cit.*).

(16) Kelsen, *op. cit.*, 710.

d'en tirer discrétionnairement les conséquences (17). La plupart tentent au moins de renforcer quelque peu la légalité de l'infraction en cherchant une définition plus précise des termes de l'art. 6 ; à défaut d'une révision qu'ils appellent de leur vœux (18), ils insistent sur les deux conditions posées par l'art. 6.

45. — Une violation « persistante »... — La première est l'exigence de violations persistantes, qui exclut la possibilité d'imposer une telle sanction à un Etat pour une infraction, aussi grave soit-elle, si elle ne se prolonge pas (19) ; cette persistance ne paraît pas impliquer la répétition d'actes illicites, mais plutôt le refus de tenir compte de la réaction des Nations Unies à de tels actes ; ainsi la notion de persistance donne à l'exclusion la couleur coercitive que nous avons relevée dans toutes les sanctions des Nations Unies : elle ne frappe pas l'Etat dès qu'il a commis une infraction ; mais cette infraction, constatée par les organes compétents, les fonde à exiger du coupable qu'il renverse son attitude, et ce n'est que s'il s'y refuse malgré les appels que la sanction le frappe ; juridiquement, cela n'implique pas que l'exclusion ne soit utilisée que dans les cas les plus graves et en tout dernier ressort, comme on l'a dit quelquefois (20), mais seulement qu'elle ne peut l'être sans préavis et que l'Organisation doit s'être assurée de la mauvaise volonté définitive de l'Etat (21).

46. — ...des « principes de la Charte ». — La deuxième condition a suscité davantage de commentaires, car on a cru y trouver des limites plus efficaces au pouvoir d'appréciation des organes politiques : il s'agit de l'exigence de violation des principes énoncés dans la Charte. *Trois interprétations* peuvent en être données :

— La première part de la symétrie de l'admission et de l'exclusion de l'Etat : cette symétrie étant parfaite du point de vue de la

(17) *Ibid.*

(18) N. Singh, *Termination of membership of international organizations*, 62.

(19) Ch. Papathanassiou, « Le retrait volontaire ou involontaire des membres d'une organisation internationale », *Rev. hell. D.I.*, 1957/316-27, pp. 319-20.

(20) Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 153 ; Papathanassiou, *loc. cit.* ; mais il va de soi que, politiquement, l'exclusion est l'ultime recours, comme le déclarait le Rapporteur du Comité I/2 à la Conférence de San Francisco : l'exclusion s'appliquerait aux seuls Etats « incorrigibles » violant constamment ou gravement la Charte (Doc. 606, I/2/43 ; U.N.C.I.O., VII/125).

(21) Soubeyrol, *L'O.N.U. et le pouvoir international de sanction*, 15 ; v. le Rapport du Comité de coordination de la Conférence de San Francisco : « violer avec persistance » signifie « à plusieurs reprises, volontairement et intentionnellement » (Doc. WD 436, CO/200 ; U.N.C.I.O. XIX/303).

compétence, ne peut-on admettre qu'elle le soit aussi en ce qui concerne le fond ? Puisque l'admission repose sur une appréciation par les Nations Unies de la volonté de l'Etat candidat d'accepter les obligations de la Charte, l'exclusion pourrait se ramener à l'*abrogation de la décision d'admission*, fondée sur la conviction de la mauvaise volonté de l'Etat : ou bien l'Organisation se'st trompée dans l'appréciation portée lors de l'admission, ou bien l'Etat a modifié depuis lors son comportement de telle façon que, présentant actuellement sa candidature, il n'aurait aucune chance de la voir retenue. Cette thèse (22) paraît être celle du rapporteur de la Commission I à la Conférence de San Francisco, selon lequel l'exclusion serait une mesure exceptionnelle applicable à un Etat membre, qui, puisqu'il enfreint de manière persistante les principes de la Charte, ne peut plus être considéré comme « pacifique » et « disposé à exécuter les obligations résultant de la Charte ».

Elle ne tient pourtant pas compte de la différence de nature entre l'admission et l'exclusion : la première repose sur une vérification de conditions très générales à peu près impossibles à formuler juridiquement ; la seconde, sur la constatation de la violation d'obligations précises figurant dans la Charte ou dans des actes qui tirent d'elle leur force juridique ; l'une est un acte juridiquement neutre, strictement politique, par lequel la communauté universelle des Etats accepte dans son Organisation un Etat nouveau ; l'autre est un acte politique certes, mais fondé sur des motifs de droit, et ne visant pas, ou pas seulement, à mettre l'Etat coupable hors-la-loi, mais surtout à le contraindre au respect de ses obligations. D'autre part une telle interprétation méconnaîtrait la différence des termes employés dans les art. 4 § 1^{er} (où il est question d'acceptation d'« obligations ») et 6 (où l'on parle de la violation de « principes »).

— C'est pourquoi les auteurs se sont généralement ralliés à une *deuxième* position : celle qui consiste à chercher les principes protégés par l'art. 6 dans l'art. 2 de la Charte (23). Mais d'abord,

(22) Rapport du Rapporteur de la Commission I, Doc. 1142, I/9 (U.N.C.I.O., VI/240). On l'entrevoit aussi chez Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 142, encore qu'ils restent fidèles à la mention des « principes » de l'art. 2 ; mais en relevant le parallélisme des compétences, ils paraissent indiquer qu'il s'agit d'un acte contraire, ce qui est faux.

(23) J. Soubeyrol (*op. cit.*, 16-7) admet même, sans s'y rallier, qu'on pourrait soutenir une thèse selon laquelle figureraient dans les principes de la Charte les « buts des N.U. » énoncés à l'art. 1^{er} ; mais, outre que ces buts ne sont que des principes généraux que se proposent les auteurs de la Charte, en admettant qu'ils créent des obligations, ils ne peuvent le faire qu'à l'égard de l'Organisation elle-même et non de ses membres.

sur les sept principes qui y figurent, il en est trois (le § 1^{er} sur l'égalité des Etats membres, le § 6 sur les Etats non membres, et le § 7 sur l'exception de compétence nationale) qui ne créent d'obligations qu'à la charge de l'Organisation elle-même, et on comprend mal la référence globale de l'art. 6 ; restent donc quatre principes dont la violation justifierait l'exclusion : le respect des obligations assumées aux termes de la Charte (§ 2), le règlement pacifique des différends (§ 3), l'abstention de recours à la force et de menace de la force (§ 4), l'assistance aux actions des Nations Unies et le refus d'assistance aux Etats visés par les actions du chapitre VII (§ 5) ; les trois derniers points sont nets et créent à la charge des Etats membres des obligations précises ; mais tous les commentateurs ont souligné en revanche l'extraordinaire compréhension du § 2 (24) ; si les auteurs de la Charte ont entendu viser à l'art. 6 les principes énoncés à l'art. 2, ils ont de ce fait même permis à l'Organisation d'exclure un Etat pour violation persistante de son obligation de s'acquitter de bonne foi des obligations qu'il assume aux termes de la Charte (25).

Mais alors la combinaison des art. 6 et 2 § 2 nous ramène à la première thèse : l'Organisation, en excluant un Etat, affirme que celui-ci n'acceptait pas les obligations de la Charte et n'était pas disposé à les remplir ; cette deuxième hypothèse n'ajoute rien à la première, mais elle lui apporte une base textuelle qui lui manquait. Cependant, en plaçant sur le même plan des « principes », ceux que d'autres dispositions de la Charte convertissent en « règles » (comme le règlement pacifique des différends, envisagé au chapitre VI), ceux qui ne sont exprimés nulle part aussi nettement qu'à l'art. 2 (comme l'abstention de recours à la force et l'assistance aux actions de l'O.N.U.), et celui qui couvre à la fois les précédents et toutes les obligations contenues dans la Charte (le respect des obligations assumées aux termes de la Charte), cette interprétation aboutit à la confusion de normes de nature différente, dont l'exécution serait garantie par l'art. 6, tout en faisant croire faussement à une liaison de la compétence des organes chargés de son application par une énumération juridique des faits qui la justifient.

— Il est dès lors plus sage de se rallier à une *troisième* hypothèse, plus réaliste que la précédente : les « principes » visés à

(24) Kelsen, *op. cit.*, 710 ; Bentwich & Martin, *op. cit.*, 26 ; Soubeyrol, *op. cit.*, 16.

(25) On n'ira cependant pas jusqu'à dire, avec Bentwich & Martin (*loc. cit.*) que l'obligation vise les sujétions conventionnelles acceptées sous les auspices de l'Organisation : indépendantes de la Charte, elles ne peuvent être regardées comme consenties « aux termes de la Charte ».

l'art. 6 ne sont pas ceux de l'art. 2, mais plus généralement *ceux dont l'organe compétent déclare qu'ils ont la valeur de « principes de la Charte »* et que leur violation persistante est incompatible avec l'appartenance à l'Organisation. Nous retrouvons ici la première interprétation : l'exclusion repose sur des motifs juridiques inverses de l'admission, et l'Organisation se prononce en opportunité dans un cas comme dans l'autre ; son pouvoir discrétionnaire est cependant moins grand qu'en matière d'admission, en ce que les organes qui concourent à l'exclusion sont obligés d'étayer leur décision par un motif juridique ; mais il reste entier dans le choix du motif : il suffit de qualifier tel ensemble d'obligations de « principe de la Charte » ; et de ce fait le *raisonnement récurrent* que nous avons exposé plus haut trouve ici son application : dès qu'une obligation que l'Organisation considère comme fondamentale est violée, elle va être qualifiée de « principe de la Charte », de façon à permettre l'application de la sanction qui convient ; c'est donc grâce au processus de sanction que l'obligation contenue dans la Charte trouve sa concrétisation. Le raisonnement peut même être plus elliptique encore, l'Organisation passant directement de la constatation de la violation de l'obligation à la conclusion : l'Etat, par ses violations répétées de ses obligations, a adopté une attitude incompatible avec sa qualité de membre ; de cette formule implicite, on peut aisément induire que l'ensemble des obligations violées constituait selon l'Organisation un « principe » justifiant la sanction.

B) LES CONDITIONS DE L'EXCLUSION SELON LA PRATIQUE

47. — Incertitude de la pratique. — C'est bien en ce sens que s'est dessinée la pratique. Pratique incertaine d'ailleurs car entièrement négative ; le caractère d'ultime recours de l'exclusion et les défauts qu'on lui a toujours reconnus (26) ont conduit en effet les organes compétents à repousser constamment l'application d'une telle sanction ; on peut cependant tirer des enseignements des conditions dans lesquelles les projets en ce sens ont été repoussés, mais avec une réserve : puisqu'il s'agit d'une sanction dont l'efficacité est contestée, même par ceux des Etats qui souhaiteraient

(26) A tel point qu'il n'a été intégré dans la Charte qu'à l'issue de très longues discussions et que chaque débat portant sur l'opportunité d'une application dans un cas d'espèce a fait surgir les mêmes objections de principe.

l'utiliser dans certains cas précis, les organes ayant le pouvoir de la déclencher ont refusé de le faire dans des situations où ils l'auraient pu : inversement les organes qui n'ont pas ce pouvoir ont pu, sachant que la conséquence normale de leur constatation ne serait pas tirée par l'organe compétent, reconnaître l'existence d'une situation de nature à en permettre le déclenchement dans des cas où ils ne le souhaitaient pas vraiment ; il y a tout lieu de penser par conséquent que l'idée que l'O.N.U. se fait de la situation justifiant l'usage effectif de l'exclusion est à mi-chemin entre l'inexistence, à laquelle permettrait de conclure sa non-utilisation depuis 1945, et la prolifération à laquelle quelques indices récents permettent de conclure pour un avenir proche (27).

48. — Bilan de la pratique : les motifs d'exclusion. — Sous ces réserves, on peut discerner dans la pratique *trois catégories* de cas :

— Le mot « exclusion » n'a été prononcé qu'à l'occasion de l'affaire d'Afrique du sud ; l'incompatibilité de l'attitude d'un Etat avec la qualité de membre des Nations Unies a pourtant été plusieurs fois relevée, sans entraîner une proposition d'exclusion, mais en la laissant envisager pour l'avenir, à propos de la politique du Portugal dans ses colonies d'Afrique (28). Les formules employées par certaines résolutions sont intéressantes, en ce qu'elles comportent un rappel de l'obligation de remplir de bonne foi les obligations assumées aux termes de la Charte et en même temps une affirmation de la violation de la Charte par une politique « incompatible avec les obligations qui incombent à ce pays en sa qualité d'Etat membre » (29). Une fois même l'Assemblée générale est allée plus loin en affirmant l'incompatibilité du refus persistant du Portugal d'appliquer les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité avec sa qualité de membre de l'O.N.U., dans

(27) L'attitude du Portugal n'a pas été considérée jusqu'à présent comme suffisamment contraire à la Charte pour qu'un organe envisage l'exclusion de l'O.N.U. ; mais il n'est pas impossible qu'on y vienne un jour : S/PV. 1044, § 16 (Ghana) (C.S.do., 18^e année) : la formule employée fait beaucoup penser à celle qui s'appliquait à l'Afrique du sud quelques mois seulement avant que l'A.G. ne demande au C.S. d'envisager son exclusion : A/SPC/SR.236 § 3 (Nigeria) (A.G.do., XV^e, 2^e part.).

(28) P. ex. projet de Rés. A/AC.109/L.31 du Comité spécial sur l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, § 7 ; in Rapport A/5238, chap. VIII, § 109 (A.G.do., XVII^e, Ann., add. au pt. 25).

(29) Afrique du sud : A/Rés. 1663 (XVI), 28 nov. 1961, § 6 et 8 ; de même, avec une légère variante : A/Rés. 1598 (XVI), 13 avr. 1961, § 11.

une résolution (30), dont on s'étonne qu'elle ait pu être adoptée à une forte majorité, même si l'exclusion n'y est pas envisagée directement.

— Elle l'est en revanche dans une série de résolutions de l'Assemblée générale et de projets de résolutions de la Commission politique spéciale à propos de la politique d'apartheid de l'Afrique du sud en 1961 et 1962. Dans un premier temps, l'Assemblée, sollicitée par sa Commission politique spéciale d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur une éventuelle application de l'art. 6 de la Charte à l'Afrique du sud pour sa politique raciale incompatible avec la qualité de membre des Nations Unies, refuse de se rallier à cette proposition. Il ne faut sans doute pas accorder une importance exagérée à des projets qui ne constatent pas directement la réunion des conditions nécessaires à l'exclusion, ce qui n'était d'ailleurs pas de la compétence de l'Assemblée, mais on voit ici pour la première fois une commission de l'Assemblée proposer à celle-ci d'aller aussi loin qu'il lui est permis dans les limites de sa compétence (31) ; de ce fait l'analyse des conditions dans lesquelles les différents votes ont été acquis éclaire la conception que les Nations Unies se faisaient à ce moment de la situation donnant prise à l'art. 6. Les faits sont les suivants : en novembre 1961, deux projets de résolutions, A/SPC/L.71 et A/SPC/L.72, sont soumis à la Commission politique spéciale (32) ; le premier affirme dans un § 3 l'incompatibilité de la politique raciale de l'Afrique du sud avec la qualité de membre de l'O.N.U. ; le second, dans la formule un peu différente du § 8, la totale incompatibilité de cette politique, qui constitue une violation flagrante de la Charte, avec les obligations qui incombent à l'Afrique du sud en sa qualité d'Etat membre ; de ces constatations, les deux projets tirent des conséquences voisines ; le projet L.72, dans son § 4, demande au Conseil de sécurité d'examiner les mesures à prendre contre l'Afrique du sud en raison de ses violations persistantes de la Charte ; aucune mention de l'exclusion ici, mais la formule « violations persistantes » jointe au rappel au § 10 de la nécessité, énoncée à l'art. 2 § 2 de la Charte, de respecter les obligations assumées aux termes de la Charte, incite à penser que l'éventualité d'une application de l'art. 6 n'est pas exclue par les auteurs de la proposition. Elle est d'ailleurs énoncée, et cette fois explicitement, dans le projet L.71, dont le § 5 invite le Conseil de sécurité à examiner la question de savoir si l'Afrique

(30) A/Rés. 1819 (XVII), 18 déc. 1962, § 8 ; adoptée par 57 - 14 - 18.

(31) ...et peut-être plus loin : v. *infra*, n° 74.

(32) A.G.do., XVI^e, *Ann.*, pt. 76.

du sud doit continuer à être membre de l'O.N.U. Aucun vote séparé n'a été demandé à l'Assemblée sur les paragraphes de ces deux projets reconnaissant l'incompatibilité de la politique de l'Afrique du sud avec sa qualité de membre ; du reste ces dispositions, adoptées à une très forte majorité par la Commission (33), n'étaient que la réaffirmation de conclusions auxquelles l'Assemblée était déjà parvenue dans des résolutions antérieures (34). Mais ici, elle sert de base pour la première fois à une invitation faite à l'organe compétent d'envisager l'opportunité de l'exclusion ; les paragraphes où elle figure, adoptés en Commission (35), furent rejetés à l'Assemblée faute d'obtenir la majorité des deux tiers requise sur cette question importante (36). Mais les débats ne font apparaître contre l'utilisation de l'exclusion aucune objection fondée sur l'inexistence en l'espèce des conditions qui la rendent possible : les votes négatifs furent expliqués par leurs auteurs par des considérations d'opportunité (37), ou de compétence (38).

— Voilà donc un ensemble de résolutions par lesquelles l'Assemblée précise quelque peu par son comportement les conditions de l'exclusion. Mais ses décisions de l'année suivante, à propos de la même question, permettent de les définir de façon moins ambiguë, encore que cette fois le passage du motif juridique de la sanction à l'invitation à l'appliquer soit encore plus rapide : rien en effet dans la Résolution A/1761 (39), ne permet de rattacher cette invitation à une violation précise de la Charte ; l'interprétation du paragraphe pertinent est d'autant plus difficile qu'il invite le Conseil de sécurité à « prendre des mesures appropriées, y compris des sanctions », et « le cas échéant (à) envisager l'application de l'art. 6 » pour amener l'Afrique du sud à se conformer aux résolutions de l'Assemblée et du Conseil ; le § 3 affirmant que la politique d'apartheid met en danger la paix et la sécurité internationales, c'est contre cette situation, définie dans les termes de l'art. 39 de la Charte, que les sanctions visées au § 8 sont supposées réagir ; à défaut de toute disposition qui permette d'isoler l'invitation à

(33) L.71, § 3, par 84 - 2 - 15 (A.G.do., XVI^e, SPC/SR.287) ; L.72, pas de vote par division (même séance).

(34) A/Rés.1598, préc.

(35) L.71, § 5, par 47 - 32 - 22 ; L.72, § 4 (amendement Ethiopie) par 54 - 33 - 14.

(36) L.71, § 5 (bloqué avec § 6 et 7, qui recommandent d'envisager des sanctions économiques et diplomatiques) : 48 - 31 - 22 ; L.72, § 4 (amendement Ethiopie) : 52 - 30 - 18 (A/PV.1067, A.G.do., XV^e).

(37) France, SPC/SR.277, § 9 (A.G.do., XVI^e).

(38) Royaume-Uni, Australie, A/SPC.SR/287, § 18 et 21 (A.G.do., XVI^e).

(39) A/Rés.1761 (XVII), 6 nov. 1962 ; § 8, adopté par 67 - 16 - 23 (A/PV. 1165 ; A.G.do., XVII^e).

exclure de la suggestion des autres sanctions, on doit conclure que l'Assemblée fait de la menace pour la paix et la sécurité internationales, situation spécifique du chapitre VII, un motif d'exclusion, et qu'elle en étend par conséquent l'application en dehors du chapitre VII. Il faut relever cependant que la résolution mentionne le refus de l'Afrique du sud de tenir compte des résolutions antérieures de l'Assemblée et du Conseil et des obligations que lui impose la Charte, si bien que l'exclusion proposée ne sanctionne pas purement une situation du chapitre VII, mais le refus d'un Etat de se soumettre aux propositions des Nations Unies tendant à y mettre fin. Rien d'ailleurs dans la Charte ne permet d'exclure une telle utilisation de l'art. 6, dont la portée est très générale : le fait que les situations du chapitre VII permettent l'utilisation de mesures adaptées à ces cas particuliers n'implique nullement l'impossibilité de recourir à des sanctions de portée plus large (40).

Ainsi, de la pratique très pauvre de l'art. 6, nous pouvons retenir que l'Assemblée générale a estimé son utilisation possible dans deux cas : sans aucun doute quand un Etat refuse avec persistance de mettre fin à une situation dont la prolongation met en danger la paix et la sécurité internationales, et peut-être quand un Etat s'obstine malgré les avertissements des Nations Unies à poursuivre une politique jugée incompatible avec la Charte. Ni l'une ni l'autre de ces deux situations ne peut se rattacher à la violation d'un principe énoncé à l'art. 2 de la Charte : ceux d'entre eux qui s'en rapprochent le plus sont, pour la première, le principe de règlement des différends de façon à éviter que la paix et la sécurité ne soient mises en danger (§ 3), et pour la seconde, le principe de respect des obligations assumées aux termes de la Charte (§ 2) ; mais l'Afrique du sud n'est partie à aucun « différend » (41), et la Charte ne contient aucune « obligation » des Etats quant à leur politique raciale. Ainsi se confirme l'hypothèse que nous avons formée : les « principes » dont la violation persistante justifie l'exclusion ne sont pas, ou pas exclusivement, ceux énoncés à l'art. 2 ; ce sont ceux que l'Organisation, en fonction de l'idée qu'elle se fait à un certain moment, des obligations minima imposées aux Etats membres, décide de hausser au rang de principes, de façon à permettre l'exclusion d'un Etat dont l'attitude est devenue incompa-

(40) Des critiques peuvent être faites en revanche à la qualification de la situation de menace pour la paix : *infra*, § 2.

(41) L'art. 2 § 3 ne parle en effet que de règlement des différends et ne contient pas de dispositions relatives aux « situations » dont traite la suite de la Charte.

tible avec la qualité de membre. Dès lors, l'objet de la sanction, c'est-à-dire l'exclusion, étant détaché de son motif, on ne peut plus trouver dans l'usage qui en est fait d'enseignements quant au contenu des « principes » visés à l'art. 6 ; l'utilisation de l'art. 6 ne permet pas à l'Organisation de préciser les obligations conventionnelles des Etats membres ; elle les *crée*.

§ 2

LES OBLIGATIONS SANCTIONNÉES PAR LES MESURES DE L'ART. 41

49. — **La dualité des motifs des mesures de l'art. 41.** — L'exclusion est une sanction limitée, et par son objet même, elle ne peut protéger qu'une légalité étroite ; frappant les Etats dans leur statut vis-à-vis des Nations Unies, elle ne les atteint qu'autant qu'ils désirent en être membres ; s'ils aiment mieux renoncer à cette qualité que se soumettre aux obligations qu'elle comporte, les Nations Unies perdent toute prise sur eux. Il n'en est pas de même des sanctions que nous abordons maintenant : leur objet n'étant pas le statut de l'Etat par rapport à l'Organisation mais par rapport à ses membres, il est indépendant de la qualité de membre, et l'Etat visé par les sanctions ne bénéficie plus de l'alternative qui lui était offerte dans le cas précédent ; il ne peut plus sortir de la sphère de légalité protégée par l'Organisation et est contraint de subir la sanction. L'opération de sanction, qui, dans le cas précédent, permettait de préciser les obligations des Etats membres à l'égard de l'O.N.U., permet maintenant de préciser les droits de l'O.N.U. et sa responsabilité à l'égard de la communauté internationale toute entière (42).

La responsabilité des Nations Unies à l'égard de la communauté internationale devait se manifester selon la Charte, dans le domaine du maintien de la paix, qui paraissait être une matière suffisamment importante pour que des obligations fussent imposées même à des Etats non membres ; pour les Etats membres, le maintien de la paix était le domaine privilégié et presque exclusif de l'action

(42) Rappelons cependant (*supra*, note 15 et le texte) que la suspension des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre, en tant qu'elle constitue parfois une mesure accessoire à une sanction prise en vertu de l'art. 41, a le même caractère que celle-ci et frappe les Etats pour le même motif qu'elle. En revanche, contrairement aux mesures prises en vertu de l'art. 41, elle ne peut frapper qu'un Etat n'ayant pas renoncé à conserver la qualité de membre ; en ce sens, elle présente le même caractère que l'exclusion.

coercitive des Nations Unies ; c'est ce qui explique que l'énumération des principales sanctions et les dispositions sur la procédure de sanction figurent au chapitre VII, qui s'ouvre sur l'énoncé des conditions de fait qui en rendent possible l'application.

Mais la *pratique* des Nations Unies a complètement bouleversé ce système : d'une part l'imagination des organes a permis de créer des sanctions correspondant aux situations visées à l'art. 39 mais qui ne figuraient pas à l'art. 41 ; d'autre part des mesures semblables à celles de l'art. 41 ont été appliquées dans des cas où personne ne prétendait que la situation fût celle envisagée à l'art. 39, et où même parfois on affirmait expressément qu'elle n'entrait pas dans les cas de l'art. 39. Cette *dissociation de l'objet et du motif* d'une catégorie de sanctions dont la Charte avait fait un couple inséparable pose des problèmes délicats d'interprétation : si, dans l'examen de l'exclusion nous pouvions toujours remonter de l'objet de la sanction à son motif, et identifier l'un des principes visés à l'art. 6 dès que les Nations Unies motivaient la proposition d'exclusion d'un Etat par sa violation, c'était parce qu'aucun organe n'avait jamais prétendu fonder cette sanction sur une autre disposition que l'art. 6 ; ici au contraire, puisque la pratique a conduit l'O.N.U. à admettre qu'un certain nombre de situations, pourtant différentes, rendaient possible l'application d'un certain nombre de sanctions, le couple objet-motif tel que l'avait construit la Charte est dissocié, et nous devons rechercher ce qu'en a fait la pratique, et dans quelles situations elle a admis l'application de telles sanctions.

Or cette pratique nous permet de relever deux attitudes : tantôt les Nations Unies ont appliqué des sanctions rattachables à l'art. 41 en se fondant plus ou moins explicitement sur une situation visée à l'art. 39 ; que cette qualification soit ou non justifiée, c'est une question que nous discuterons ; quoi qu'il en soit, les Nations Unies se sont placées dans l'hypothèse du chapitre VII, l'interprétation qu'elles ont donnée des termes de l'art. 39 a permis de les concrétiser et l'opération de sanction à laquelle elles ont abouti a contribué à *préciser les obligations* des Etats au regard de la Charte. Tantôt au contraire les Nations Unies ne se sont pas fondées sur l'art. 39, mais sur des situations dont la Charte ne dit nulle part qu'elles justifient l'applications de sanctions, si bien que cette fois l'opération de sanction aboutit à *créer des obligations* nouvelles à la charge des Etats.

Ces deux situations, si semblables par leurs apparences, et d'autant plus semblables que les Nations Unies ont souvent cherché à

camoufler les motifs réels de leur action, doivent pourtant être soigneusement distinguées, car quelles que soient l'effectivité de la pratique à laquelle a donné lieu la déformation du chapitre VII, et la conviction que peuvent avoir les organes de l'O.N.U. du bien-fondé de ce mode dérivé de création d'obligations à la charge des Etats, il ne trouve pas de fondement dans les dispositions de la Charte. Nous proposant d'examiner plus tard la technique très particulière née de cette pratique (43), nous devons dès maintenant procéder à l'*identification* des situations dans lesquelles les Nations Unies ont déclaré agir en vertu d'une situation ressortissant à l'art. 39 (A) ; ce n'est qu'ensuite que nous pourrions en chercher une *définition* (B).

A) IDENTIFICATION DES ACTIONS FONDÉES SUR L'ART. 39

Deux conditions sont nécessaires pour permettre de reconnaître dans une entreprise de sanctions une action fondée sur l'art. 39 : il faut que, d'une façon ou d'une autre, la résolution se réfère à cet article, et que les mesures prises soient rattachables à celles de l'art. 41. Cette *coïncidence de l'objet et du motif* de la résolution n'est pas toujours évidente.

50. — Dissociation du couple art. 39 - art. 41. — Notre inventaire n'a pas pour objet de relever toutes les résolutions ou tous les projets où les organes des Nations Unies ont reconnu l'existence d'une des situations énumérées à l'art. 39 : il est en effet sans intérêt pour nous de savoir ce que la pratique désigne sous le nom de « menace pour la paix » par exemple, car cette affirmation, destinée par la Charte à constituer le support d'une action du chapitre VII, n'a pas toujours ce but dans la pratique. Il arrive tout d'abord qu'elle ne constitue qu'une prise de position solennelle, ne fondant aucune action immédiate (44). D'autre part, même quand elle est destinée à fournir le motif juridique d'une action conforme au chapitre VII, il ne s'agit pas toujours d'une action non militaire, ni même d'une action de sanctions : la reconnaissance d'une rupture de la paix par exemple peut avoir pour but de permettre au

(43) Titre II, chap. 2.

(44) L'organe qui prend la décision évite alors de proclamer isolément l'existence de cette situation en lui consacrant un paragraphe du dispositif : il préfère, soit la constater dans le préambule, soit l'insérer dans une incidente du dispositif (v. Goodrich & Simons, *op. cit.*, 346-7).

Conseil de sécurité de déclencher une action comportant l'usage des armes, comme ce fut le cas dans l'affaire de Corée (45) ; plus fréquemment la constatation d'une situation de l'art. 39 a tendu à permettre au Conseil de mettre en œuvre l'art. 40 sur les mesures provisoires, en particulier dans l'affaire de Palestine en 1948 (46). Cette pratique ne peut contribuer à l'élaboration de nos définitions : si en effet nous cherchions à préciser les concepts de menace pour la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, toute référence à l'une des situations permettrait d'en cerner les contours ; mais ce n'est pas notre propos : à défaut d'une définition conventionnelle, nous cherchons à voir dans quels cas les organes des Nations Unies ont cru possible le déclenchement de sanctions ne comportant pas l'emploi de la force armée ; autrement dit, à l'intérieur de la définition générale des situations de l'art. 39 telle qu'elle ressort de la pratique, nous devons trouver la définition plus étroite de celles qui ont paru fonder une action du type de celles que nous étudions. C'est pourquoi nous ne retiendrons dans le présent inventaire que les résolutions et les projets associant une telle action à la constatation qui la motive.

Pour des raisons du même ordre, la définition des situations de l'art. 39 ne peut s'appuyer sur les nombreuses résolutions par lesquelles les Nations Unies, indépendamment de toute qualification de la situation qu'elles examinent, envisagent ou appliquent des sanctions du genre de celles qu'énumère l'art. 41. La dissociation de l'objet et du motif de l'action est inverse de celle relevée dans le cas précédent, mais l'effet est le même : quelle que soit l'analogie des mesures prises avec celles que la constatation d'une situation de l'art. 39 aurait permis de prendre, le refus de cette constatation interdit d'utiliser ces précédents dans l'élaboration d'une définition de cette situation, alors même que la résolution se référerait expressément aux mesures du chapitre VII : cette référence n'est plus ici qu'un artifice commode permettant d'éviter l'énu-

(45) S/Rés.83 et 84 des 27 juin et 7 juillet 1950.

(46) S/Rés.54 (1948) du 15 juillet 1948 : « Le C.S. (...) constate que la situation en Palestine constitue une menace contre la paix au sens de l'art. 39 de la Charte ; ordonne aux gouvernements et autorités intéressés, en application de l'art. 40 de la Charte des N.U. (...) ». L'adoption de cette résolution fait suite au rejet de plusieurs propositions dans lesquelles la reconnaissance d'une menace pour la paix (projet soviétique S/794/Rév.2 du 27 mai 1948 : S/PV.306), curieusement doublée d'une rupture de la paix (projet américain S/749 du 17 mai 1948 : S/PV.293) n'avait d'autre but que de permettre le déclenchement des mesures de l'art. 40. De même dans d'autres affaires, et en particulier dans celle de Grèce (projets de Rés. de l'Australie et des Etats-Unis. S/471 et 486, des 6 et 12 août 1947 : S/PV.177 et 180).

mération des mesures figurant à l'art. 41, mais elle n'implique aucune reconnaissance d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (47).

51. — Réunion du couple art. 39 - art. 41. — Certaines résolutions se réfèrent nettement à la fois à l'art. 39 et à l'art. 41. Cette référence peut prendre deux formes : ou bien l'organe vise explicitement ces articles et en reprend les termes dans sa résolution, ou bien il se contente d'inclure des constatations s'y référant sans ambiguïté. La première forme est exceptionnelle : on la trouve une première fois dans l'affaire palestinienne, où le Conseil de sécurité définit les conditions dans lesquelles une situation, dont il estime qu'elle ne justifie pas actuellement des sanctions, pourra constituer une rupture de la paix et appeler les mesures correspondantes (48). Une nouvelle fois, dans l'affaire de Rhodésie, le Conseil, « agissant conformément aux art. 39 et 41 de la Charte des Nations Unies » constate en 1966 que la situation « constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales », et entreprend cette fois une action immédiate pour y mettre fin (49). La deuxième forme, un peu plus courante, ne laisse pas davantage de doutes sur les intentions de l'organe : que le Conseil « constate que la situation résultant (des événements qu'il vient de décrire) constitue une menace à la paix » (50), ou déclare qu'il y a rupture de la paix, il satisfait certainement à l'obligation que lui fait l'art. 39 de constater la situation rendant applicables les sanctions avant de les déclencher, et ce serait sans doute aller au-delà des intentions des constituants que d'exiger de lui qu'il cite explicitement l'article dont il s'inspire.

Plus douteux peut-être pourrait paraître le cas où le Conseil de sécurité, alors qu'il déclenche la sanction, se contente d'une réfè-

(47) Sur ce point : *infra*, n^{os} 93-96.

(48) S/Rés.54 préc. ; cette Résolution comporte deux parties : on vient de voir la première, qui ne nous intéresse pas directement puisque la constatation d'une menace pour la paix ne sert qu'à permettre le déclenchement de mesures provisoires, et ne fonde aucune sanction ; dans la seconde au contraire le Conseil déclare que le refus de se conformer à ces mesures « démontrerait l'existence d'une rupture de la paix au sens de l'art. 39 de la Charte » et que le Conseil adopterait « aux termes du chap. VII de la Charte » des mesures nouvelles : à cet égard il y a bien constatation (encore que pour l'avenir) d'une situation de l'art. 39, dont les éléments constitutifs sont précisés par la Résolution, et dont la survenance est rattachée au déclenchement de sanctions (encore que le C.S. ne précise pas s'il s'agit de sanctions de l'art. 41 ou de l'art. 42).

(49) S/Rés.232 (1966) du 16 décembre 1966.

(50) S/Rés.221 (1966) du 9 avril 1966.

rence globale au chapitre VII (51). En effet si la situation fait en l'espèce d'autant moins de doute que deux fois en deux ans, elle avait été qualifiée de menace contre la paix, la formule ne tient pas compte de la dissociation déjà signalée entre les mesures énumérées à l'art. 41 et la situation de l'art. 39 ; comme ces articles figurent tous deux au chapitre VII, il est arrivé fréquemment que des Etats membres se défendent de demander l'application de ce chapitre en indiquant que les mesures énumérées dans la résolution qu'ils soutenaient n'étaient pas de celles figurant à l'art. 41 (52), ou inversement déclarent qu'une situation est de celles énumérées au chapitre VII dès lors que l'Etat coupable s'est vu infliger des mesures de l'art. 41 ; c'est définir une sanction par son objet en laissant de côté son motif, qui nous intéresse davantage.

52. — Cas douteux. — La situation n'est pas toujours aussi claire que dans ces deux premières catégories. Il arrive que les Nations Unies, tout en prenant parti sur la nature de l'affaire qui leur paraît justifier des sanctions, hésitent à la qualifier dans les termes de l'art. 39, et laissent ainsi des doutes sur leur détermination. Pas toujours cependant : la renonciation à se réclamer de l'art. 39 est parfois évidente : c'est ainsi que presque toute l'action des Nations Unies dans l'affaire d'Espagne fut fondée sur ce mélange du chapitre VII, auquel on emprunta certaines des sanctions applicables, et du chapitre VI, qui fournit l'occasion de les appliquer ; mais cette situation équivoque, matérialisée par un certain nombre de projets de résolutions (53) et clairement exposée par un sous-comité du Conseil de sécurité (54) dont les travaux inspirèrent les résolutions ultérieures de l'O.N.U., chercha rarement à se camoufler derrière des résolutions trompeuses. Par la suite il

(51) S/Rés.253 (1968) du 29 mai 1968 : « agissant en vertu du chap. VII de la Charte des N.U. ... » ; S/Rés.277 (1970) du 18 mars 1970 : *id.* ; formules voisines dans S/Rés.288 (1970) du 17 novembre 1970, et S/Rés.314 (1972) du 28 février 1972.

(52) P. ex. Ghana, à propos de la Rés. S/180 contre le Portugal : S/PV.1047, § 37-38 (C.S.do., 18^e année).

(53) P. ex. projet de Rés. présenté par la Pologne, A/C.1/24 (A.G.do., I^{re}, 2^e part., 1^{re} com., *Ann.*, 11/352) ; la Pologne a cependant nié plus tard avoir proposé des mesures de l'art. 41 (A/PV.330, 18 mai 1951, § 131 ; A.G.do., V^e ; à propos des mesures additionnelles contre la République populaire de Chine).

(54) Rapport du sous-comité chargé de la question espagnole, S/75 (C.S.do., 1^{re} année, 2^e série, supp. spéc.), not. § 30-31. L'intention de la Pologne, qui était à l'origine de la saisine du C.S. (lettre S/34 ; C.S.do., 1^{re} année, 2^e série, supp. n° 2/55) est d'ailleurs clairement exprimée : son délégué déclare que la situation contre laquelle il propose de réagir est de celles visées à l'art. 34 (S/PV.34 ; C.S.do., 1^{re} année, 2^e série, n° 2/160).

est arrivé que des actions de ce type se déclarent expressément fondées sur le chapitre VI (55), mais cette absence d'ambiguïté est rare, et dans la plupart des cas un examen attentif des résolutions est nécessaire pour savoir si l'organe qui les a prises a entendu réagir contre une situation du chapitre VI ou du chapitre VII ; le doute peut avoir deux sources : l'emploi de formules empruntées au chapitre VI à côté de celles de l'art. 39, et la substitution au cours des débats d'expressions atténuées à des formules relevant de l'art. 39 :

On rencontre le premier cas dans plusieurs résolutions relatives aux colonies portugaises ; dans l'une d'elles l'Assemblée générale, avant de recommander aux Etats de refuser au Portugal tout appui utilisable à des fins de répression contre le peuple angolais, se déclare persuadée que le refus persistant du Portugal de reconnaître les aspirations de ce peuple à l'indépendance « constitue une source permanente de friction internationale et menace la paix et la sécurité internationales » (56) ; dans une autre, elle réitère la même recommandation et invite le Conseil de sécurité à prendre toutes mesures appropriées y compris l'adoption de sanctions, pour réagir contre une situation dont elle estime qu'elle « constitue une source de conflits et de tensions internationales, ainsi qu'une grave menace à la paix et à la sécurité mondiales » (57). Si les mots de « menace à la paix » évoquent fortement l'art. 39, on cherche le sens d'expressions telles que « source permanente de frictions » et « source de tensions internationales », qui suggèrent certainement moins la menace actuelle à laquelle s'attache l'art. 39 que les situations susceptibles d'engendrer un différend ou dont la prolongation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, auxquelles sont consacrés l'art. 34 et le chapitre VI ; l'analyse des débats laisse cependant peu de doute sur les intentions de l'Assemblée, qui a bien entendu se placer dans les conditions du chapitre VII, et a reconnu dans la situation celle qu'évoque l'art. 39 (58).

(55) Projet de Rés. S/5425 (rejeté par le C.S.) (C.S.do., 18^e année, supp. juillet 1963/164), éclairé par la lettre de saisine du C.S., S/5382 (*ibid.*, 64) (aff. de Rhodésie).

(56) A/Rés.1742 (XVI), 30 janvier 1962.

(57) A/Rés.1819 (XVII), 18 décembre 1962.

(58) Respectivement A/PV.1088-1102 et 1180-1201 (A.G.do., XVI^e et XVII^e), *passim*, en particulier Indonésie, A/PV.1187 § 157-8, qui voit dans l'expression « source permanente de frictions » un progrès dans l'action de l'A.G., qui avait seulement admis jusque-là que la persistance de la situation risquait de mettre la paix en danger, et qui reconnaît maintenant que cette menace est réalisée.

L'autre source de doute est apparue au moins dans deux affaires. Discutant du cas des colonies portugaises, le Conseil de sécurité s'est trouvé saisi en 1963 d'une proposition priant les Etats de mettre fin à toute assistance utilisable pour la répression, sur la base d'une « situation mettant gravement la paix en danger » (59) ; la même année, le Conseil de sécurité discuta un projet de résolution par lequel, ayant déclaré sa conviction que la situation en Afrique du sud « mettait gravement en danger la paix et la sécurité internationales », il aurait invité les Etats membres à cesser toute fourniture d'armes et de munitions à cet Etat (60). On conviendra qu'entre « mettre en danger » et « menacer » la différence n'est pas bien grande, et si les deux projets avaient été adoptés tels quels, on ne s'arrêterait pas au non-respect de la formule exacte de l'art. 39, et on admettrait sans peine que le Conseil a entendu agir en vertu de ses dispositions. Mais en fait il a cédé dans les deux cas à des propositions tendant à modifier les formules initiales (61) ; de ce fait la situation, au lieu de mettre la paix en danger, la « trouble gravement » ; le changement de qualification apaisa les discussions et on vit un Etat interpréter cette modification comme une renonciation à faire produire à la situation des effets tirés du chapitre VII (62) ; le Conseil renonça d'ailleurs, à propos de l'Afrique du sud, à recommander un embargo sur les matières stratégiques (63), et se borna à recommander de ne pas expédier d'armes, mesure beaucoup moins caractéristique de l'idée de sanction. De tout cela il nous semble ressortir qu'en substituant à la formule de l'art. 39 une expression plus anodine et moins spécifique, le Conseil a renoncé à se placer sous l'empire du chapitre VII.

53. — Récapitulation. — La multiplicité de ces situations rend nécessaire une rapide récapitulation. *Nous ne retiendrons pas* comme résolutions se fondant sur l'existence d'une situation de

(59) S/5372 (C.S.do., 18^e année, supp. juillet 1963).

(60) S/5384 (*ibid.*).

(61) Pour l'Afrique du sud : modification du texte en séance ; texte définitif : S/Rés.181 (1963), 7 août 1963. Pour le Portugal : amendement Venezuela S/5379 (v. PV.1048, § 21), accepté par les auteurs du projet de Rés. (S/PV.1049, § 17) ; texte définitif : S/Rés.180 (1963), 31 juillet 1963.

(62) Etats-Unis, S/PV.1056, § 26. V. J.W. Halderman, *The U.N. and the rule of law*, 136, qui interprète ce glissement comme faisant passer l'action des N.U. de la « fonction de mesures collectives » à la « fonction de règlement pacifique » ; l'opposition, radicale dans la Charte, entre ces deux formes d'action (sinon entre les situations auxquelles elles font face) ne nous paraît plus pouvoir rendre compte aujourd'hui de la pratique.

(63) Rejet de l'ancien § 3 du projet S/5384 : S/PV.1056.

l'art. 39 celles par lesquelles les Nations Unies, même en reconnaissant l'existence d'une situation de cet ordre, n'ont entrepris aucune action de sanction, et celles déclenchant une opération coercitive sans constatation préliminaire d'une des situations évoquées à l'art. 39 (soit qu'elles se fondent sur une situation étrangère au chapitre VII, soit qu'elles passent sous silence les motifs de l'action). *Nous retiendrons* en revanche les résolutions expressément motivées par une situation du chapitre VII et celles qui, malgré l'incertitude des formules qu'elles renferment, révèlent à l'examen de leurs autres dispositions ou des débats qui ont précédé leur adoption que la majorité qui les a soutenues envisageait clairement une situation du chapitre VII, que les sanctions correspondantes soient ou non celles qu'énumère précisément l'art. 41.

Rapportée à des affaires concrètes, cette classification donne le résultat suivant : des menaces contre la paix, ruptures de la paix ou actes d'agression ont été jugés de nature à permettre le déclenchement de sanctions de l'art. 41 par la Résolution S/54 (1948) du 15 juillet 1948 (64), dans l'affaire de Palestine ; par la Résolution A/500 (V) du 18 mai 1951 (65) dans l'affaire de Corée ; par la plupart des résolutions de l'Assemblée générale recommandant aux Etats de prendre des sanctions ou priant le Conseil de sécurité d'en déclencher contre l'Afrique du sud et contre le Portugal après 1962 (66) ; enfin, dans l'affaire de Rhodésie par les résolutions du Conseil de sécurité à partir de 1966 (67). Toutes n'ont pas le même poids, du fait de l'organe qui les a prises ou de leur contenu : certaines sont des réitérations pures et simples de résolutions antérieures, d'autres ne déclenchent par elles-mêmes aucune sanction et se bornent à affirmer l'opinion de l'organe duquel elles émanent quant à la nature de la situation qui les rend possibles et à solliciter l'organe compétent d'user de ses pouvoirs en fonction de cette constatation. Finalement un petit nombre d'entre elles seulement sont intéressantes pour préciser la définition de la menace contre la paix, de la rupture de la paix et de l'acte d'agression. C'est encore assez pour en constater la large extension.

(64) C.S.do., 3^e année, supp. juillet 1948/76, sous la réserve faite ci-dessus.

(65) ...elle-même appuyée sur la reconnaissance antérieure d'une « situation à sanctions », sans mise en œuvre de mesures économiques.

(66) A partir de A/Rés.1761 (XVII), 6 novembre 1962, pour l'affaire d'Afrique du Sud ; de A/Rés.1899 (XVIII), 13 novembre 1963, pour l'affaire du Sud-Ouest africain ; de A/Rés.1742 (XVI), 30 janvier 1962, pour l'affaire des territoires portugais.

(67) i.e. de S/Rés.221 (1966), 9 avril 1966 ; on ne peut justifier l'exclusion de la Rés. S/217 (1965) du 20 novembre 1965 que par un examen plus approfondi de son contenu, qui serait déplacé ici : v. *infra*, n° 61.

B) DÉFINITION DES SITUATIONS DE L'ART. 39

54. — **La part du droit dans la définition des situations.** — Nous avons estimé que l'imposition de mesures défavorables à un Etat comme conséquence de sa conduite permettait de qualifier ces mesures de sanctions, même si la conduite en cause n'a pas été préalablement érigée en infraction (68). Qu'on rejette cette thèse ou qu'on s'y rallie, on aboutit à la même conclusion, qui résulte naturellement de la Charte : les mesures du chapitre VII ne sanctionnent pas la violation d'une obligation préexistante, et par conséquent le Conseil de sécurité dispose du pouvoir, soit de forcer en fait les Etats à se plier à ses injonctions (thèse « policière »), soit de créer indirectement de nouvelles obligations juridiques à leur charge (notre thèse). La pratique montre cependant qu'il n'en est rien et que *l'O.N.U. n'a jamais manqué de justifier en partie les sanctions de l'art. 41 par une violation d'une obligation déjà existante* et qui ne doit rien à ce processus de création récurrente ; on le verra à l'examen de chacune de ces situations.

55. — **Unité et diversité des situations.** — Mais est-il bien nécessaire de les étudier séparément ? Certes elles sont fort hétérogènes : il y a entre l'acte d'agression et la rupture de la paix d'une part, la menace contre la paix d'autre part, une différence de nature et de degré évidente, sur laquelle il n'y a pas lieu d'insister ; pourtant, du fait que l'art. 39 coiffe le chapitre VII tout entier, avec ses articles relatifs aux sanctions sans emploi de la force armée comme à celles qui en impliquent l'usage, et qu'il ne comporte aucune distinction quant aux situations qui permettent leur utilisation respective, on peut être tenté de déclarer qu'il est inutile de chercher à définir individuellement chacune des trois hypothèses, et qu'il est préférable de s'attacher à une définition globale de la situation de nature à entraîner des sanctions du chapitre VII.

Ce serait pourtant méconnaître une donnée de bon sens : c'est qu'il est difficile d'appliquer des mesures plus que proportionnelles à un Etat coupable ; la gravité des sanctions même non militaires, vient de ce que l'Etat visé est seul contre tous les autres ; le caractère global de la mesure quant à ses auteurs la rend déjà plus que proportionnelle à l'infraction qui la justifie ; on imagine mal au

(68) *Supra*, chap. prélim., II.

surplus que l'Organisation prenne, contre un Etat qui n'est coupable que de menace contre la paix, des mesures militaires. Cette impossibilité a d'ailleurs été confirmée par la pratique, pour des raisons politiques certes, mais tellement impérieuses et valables au-delà des circonstances de l'espèce qu'on peut présumer qu'il en sera toujours de même à l'avenir : les Nations Unies, sollicitées dans l'affaire de Rhodésie par certains de leurs membres de recommander l'usage de la force armée contre ce territoire dont la déclaration d'indépendance, déclarée illégale, était constitutive d'une menace contre la paix, ont refusé d'agir d'une manière si draconienne.

On est amené par conséquent à admettre que le chapitre VII permet de réagir contre deux sortes de situations, pour lesquelles il envisage deux actions différentes : la situation la moins grave, dans laquelle la paix, mise en danger, n'est cependant pas rompue, qui ne permet que l'utilisation de sanctions sans emploi de la force armée ; et la situation dans laquelle la paix est rompue, qui laisse à l'Organisation le choix entre une sanction moins que proportionnelle sans emploi de la force armée, et une sanction proportionnelle si la précédente paraît inadaptée ou insuffisante à elle seule. De ce fait cette deuxième situation ne nous intéresse que médiocrement, puisqu'elle n'est pas spécifique des sanctions qui font l'objet de notre étude, et qu'elle ne fonde qu'*a fortiori* les sanctions sans emploi des armes ; elle nous retiendra donc moins longtemps que la menace contre la paix.

56. — 1°) La rupture de la paix et l'acte d'agression : a) La rupture de la paix. — La notion de rupture de la paix est aussi floue que possible ; l'expression même est équivoque et peut recouvrir aussi bien un *acte* que la *situation* qui en résulte ; ce double sens donne déjà des doutes sur le fondement de l'action des Nations Unies, dont on ne sait si c'est l'attitude de l'Etat responsable de la rupture, ou la situation née de cette attitude ; quand on sait la place qu'occupe la notion d'imputabilité dans le déclenchement de la sanction (69), on comprend la gêne qu'apporte cette incertitude ; certains commentateurs ne s'y sont pas attardés : ils ont estimé que cette rupture était un acte et l'ont placé en tant que tel sur le même plan que l'agression. Il nous paraît plus normal, vu le contenu qu'on peut raisonnablement donner à cette notion, d'admet-

(69) *Infra*, n^{os} 78-81.

tre qu'elle puisse être l'un ou l'autre (70) et que les Nations Unies puissent réagir aussi bien contre une situation d'absence de paix, quand elle est déjà effective et qu'elles n'ont pas agi contre l'acte qui l'a provoquée, que contre les actes mêmes qui conduisent à la rupture.

Que peut-on en effet réunir sous cette rubrique ? Indéniablement des actes tels que l'agression, qu'on s'est parfois étonné de voir figurer séparément à l'art. 39 alors que l'art. 1 § 1 en fait un cas particulier de rupture de la paix (71) ; mais encore toute autre forme d'usage illégal de la force n'ayant pas le caractère d'une agression (72), et aussi une situation de guerre, qui fonde la possibilité d'action à tout moment des Nations Unies ; en somme, pour replacer ce chef d'intervention dans l'ensemble de l'art. 39, l'action peut être justifiée par les deux situations de menace de guerre (menace contre la paix) et de guerre réalisée, et par l'acte par lequel on passe de l'une à l'autre, quelle que soit sa nature, la rupture de la paix recouvrant à la fois cette deuxième situation et tous les aspects de cet acte en dehors de l'agression. Mais cette précision limite quelque peu les possibilités d'extension de la notion de rupture de la paix, à laquelle on a voulu parfois donner trop de souplesse (73) : il faut que l'acte ait pour but ou au moins pour effet de rompre la paix, et que cet effet soit déjà obtenu, faute de quoi l'acte, quelle que soit sa gravité, ne serait encore qu'une menace pour la paix.

La notion de rupture de la paix, utilisée au début de la guerre de Corée (74), mais vite abandonnée au profit de la notion d'agres-

(70) A défaut de pratique en matière de sanctions, relevons cependant l'interprétation donnée par l'Australie à l'appui de son projet de Rés. S/454 (in S/PV.171 du 31 juillet 1947) dans l'affaire d'Indonésie : la rupture de la paix est une « atteinte à la paix internationale » et l'expression s'applique dans « tous les cas où des hostilités ont éclaté, sans qu'il soit allégué que l'une des Parties est l'agresseur ou qu'elle a commis un acte d'agression ».

(71) Kelsen, *op. cit.*, 727. L'art. 1 § 1 parle de « tout acte d'agression ou autre rupture de la paix ».

(72) K. Skubiszewski, in Sörensen, *Manual of I.L.*, 779.

(73) Notamment Kelsen, *loc. cit.*, qui admet que toute violation sérieuse du D.I., et spécialement d'une obligation imposée à un Etat par la Charte (et pas seulement celle de s'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force) peut être qualifiée de rupture de la paix.

(74) S/Rés.82, 83 et 84 (1950), des 25 et 27 juin et du 7 juillet 1950. Ces constatations n'entraînent pas d'autres conséquences que des recommandations à l'auteur de la rupture (Rés. 82) et des demandes aux Etats membres, sollicités d'apporter une aide à la victime (Rés. 83) et plus précisément de lui fournir une assistance militaire sous le drapeau des N.U. (Rés. 84). Rien dans ces Résolutions ne ressemble à des sanctions, dont l'A.G. s'abstiendra elle aussi malgré la reconnaissance d'une agression (A/Rés.498 (V) du 1^{er} février 1951) : elle ne recommandera l'embargo sur les armes que dans sa Rés. A/500 (V) du

sion, n'a jamais servi à justifier de mesures coercitives non militaires ; les occasions n'en ont pourtant pas manqué mais, à côté des cas où, pour des raisons politiques, les Nations Unies n'ont pas cru devoir déclencher des sanctions que cette qualification aurait permis de rattacher à l'art. 39, il semble que ce motif soit peu conforme aux caractères de la sanction tels que nous les avons définis. En effet il est rare qu'une rupture de la paix ne trouve pas son origine dans une agression de la part d'une des parties, et l'O.N.U., quand elle a l'intention de mettre en œuvre des sanctions contre l'Etat coupable de cette agression, préférera généralement fonder sa résolution sur la constatation d'une violation par cet Etat de son obligation de s'abstenir de toute agression ; c'est que la rupture de la paix n'est pas forcément le fait de l'Etat agresseur et que la victime de l'agression elle-même peut en être l'auteur ; si bien que, alors que la qualification d'agression contient la condamnation d'une attitude contraire au droit international, la qualification de rupture de la paix est *neutre* et n'indique nullement à laquelle des deux parties sont imputables les actes qui y ont conduit (75). Etant donné le souci qu'ont les Nations Unies de ne pas déclencher de simples opérations de police mais de justifier leur action par un motif tiré en partie d'une violation du droit, on ne voit guère qu'une situation dans laquelle elles pourraient préférer recourir à l'idée de rupture de la paix : c'est celle où les responsabilités des deux parties seraient à ce point égales qu'il serait impossible d'opposer nettement une victime et un agresseur ; cette situation n'a rien d'improbable, mais elle n'a encore donné lieu à aucune application.

57. — Suite : b) L'acte d'agression. — La pratique n'est pas beaucoup plus éclairante quant à la définition de l'acte d'agression ; les Nations Unies ne l'ont utilisé pour fonder des sanctions

18 mai 1951 sur les « mesures additionnelles ». Cette qualité de mesures accessoires à une action militaire fondée sur le chap. VII nous interdit de chercher des enseignements dans cette Résolution, où la notion de rupture de la paix ne fait pas l'objet d'une utilisation spécifique de l'action coercitive non militaire.

(75) Notons d'ailleurs que dans les trois résolutions précitées du C.S., la notion de rupture de la paix est rattachée à un comportement imputé à un Etat déterminé ; p. ex. dans la Rés. 82, le Conseil, « prenant acte de l'attaque dirigée contre la République de Corée par des forces armées venues de Corée du Nord (...), constate que cette action constitue une rupture de la paix ». Il adopte donc, comme dans les deux résolutions suivantes, une conception « active » de la rupture de la paix, reposant sur l'acte qui la provoque et non sur la situation qui en résulte. Dès lors la rupture de la paix ne se distingue guère de l'agression.

que lors de leur intervention en Corée (76) ; il en fut encore question dans quelques débats relatifs à des affaires coloniales, mais sans que des propositions de sanctions du chapitre VII fondées sur une agression réalisée fussent jamais présentées (77). Il n'est certes pas question d'examiner ici le problème de la définition de l'agression qui fait depuis vingt ans l'objet des soins de l'O.N.U., mais il est nécessaire de dire quelques mots des rapports de l'agression au sens de l'art. 39 avec l'agression en général, en dehors de sa qualité de motif de sanctions. Rien en effet ne permet d'affirmer que les deux définitions coïncident (78) ; nous n'avons cessé de voir parmi les situations donnant naissance à des sanctions que leur contenu devait être recherché, en dehors de toute référence extérieure, dans la décision prise en opportunité par l'organe compétent de rattacher telle situation de fait à telle catégorie juridique. Le pouvoir discrétionnaire de ces organes est évidemment moins large quand il s'agit d'une notion qui, comme l'agression, a déjà un certain contenu en dehors de l'art. 39, qu'à propos par exemple de la notion de menace pour la paix qui n'est précisée nulle part ailleurs ; il est certain par conséquent que si les travaux tendant à définir l'agression aboutissent à un résultat, les organes ayant un pouvoir de sanction seront en fait forcés d'en tenir compte ; mais ce n'est pas la Charte qui leur imposera ; la belle formule autoritaire de l'art. 39 : « le Conseil de sécurité constate... » témoigne assez de cette liberté que les rédacteurs de la Charte ont entendu lui laisser, en écartant toutes les suggestions en ce sens (79) et toutes les définitions proposées (80).

(76) A/Rés.500 (V), préc.

(77) P.ex. dans la Rés. 1899 (XVIII) préc., qui déclenche par ailleurs des sanctions contre l'Afrique du sud au titre du Sud-Ouest africain sur la base de la menace pour la paix, et où l'A.G. déclare au § 4 considérer que toute tentative d'annexion du Sud-Ouest africain serait un acte d'agression, affirmation d'où l'on peut déduire son intention de renforcer les sanctions en proportion de l'aggravation de la situation, si elle a lieu.

(78) Même si les travaux tendant à définir l'agression ont en vue l'utilité d'une telle définition par rapport à l'art. 39, et même si l'opposition de certains Etats à ces efforts tient surtout à leur souci de ne pas porter atteinte au pouvoir discrétionnaire du C.S., il reste que la définition de l'agression n'aurait pas pour seule conséquence de fixer les limites du pouvoir d'appréciation du Conseil, mais aussi de préciser les conditions de validité des actes de légitime défense. Sa mise en œuvre étant par définition décentralisée, la définition de l'agression serait un facteur de limitation de l'autonomie juridique des Etats dans l'appréciation des conditions d'application de la théorie ; elle ne le serait pas pour le C.S. en matière d'application de sanctions, le Conseil ayant toujours la possibilité de se rabattre sur un autre cas prévu à l'art. 39.

(79) Egypte, Doc. 2, G/7 (9) (i) ; U.N.C.I.O. IV/650 ; Bolivie, Doc. 22, D/7 ; U.N.C.I.O. I/256.

(80) Doc. 289, III/3/11 (Bolivie, Philippines) ; U.N.C.I.O. XII/617 et s. ; et amendements Bolivie, Doc. 2/G/14 (r) (U.N.C.I.O. IV/822) et Philippines, Doc. 2/G/14 (k) (U.N.C.I.O. IV/760).

Reste cependant pour atténuer ce pouvoir discrétionnaire généralement reconnu (81), une limitation importante tirée du contexte, encore qu'elle ne modifie pas le pouvoir des Nations Unies, mais les oblige seulement à recourir à une autre qualification. C'est que, alors que le problème général de la définition de l'agression se pose isolément, l'agression n'est qu'une des situations envisagées à l'art. 39 ; de ce fait un certain nombre d'actes qu'on a proposé d'inclure dans une définition de l'agression, par exemple pour permettre aux Etats de réagir au nom de la légitime défense, s'insèrent ici dans une autre catégorie, plus souple et plus accueillante mais tout aussi efficace, celle des menaces contre la paix, parmi lesquelles on fera facilement entrer des formes de prétendue agression qui, telle l'« agression idéologique », ont peu de points communs avec ses modalités classiques (82). Il est intéressant de noter que le Conseil de sécurité, libéré par la Charte de presque toute limitation quant à la constatation d'une agression, et qui pourrait de ce fait aller au-delà des définitions juridiques traditionnelles quand les circonstances politiques s'y prêtent, reste finalement en-deçà, grâce à la catégorie résiduelle que constitue la « menace contre la paix » (83). C'est dire déjà que nous allons y trouver les situations les plus diverses.

58. — 2°) La menace contre la paix. — On a parfois soutenu (84) que l'existence d'une menace contre la paix était une pure ques-

(81) Les définitions énumératives auxquelles l'Union soviétique était attachée jusqu'à une époque très récente allaient à l'encontre de cette reconnaissance du pouvoir discrétionnaire du Conseil (v. p.ex. le texte A/C.6/L.399 du 3 octobre 1957 in Aroneanu, *La définition de l'agression*, 291-2) ; elle paraît s'être ralliée désormais au principe de la définition dite mixte, combinant la définition conceptuelle — on excusera ce pléonasme — et l'énumération, qui laisse plus de place au pouvoir du C.S., et elle affirme avec insistance qu'il n'est pas lié par l'extension d'une définition appelée à ne lui servir que de guide (A/AC.134/L.12 du 26 février 1969, in Rapport du Comité spécial de la Rés.2330 (XXII) pour la définition de l'agression : A.G.do., XXIV^e, supp. n° 20) (v. P. Raton, « Travaux de la Commission juridique de l'A.G. des N.U., XXIV^e session », *A.F.D.J.*, 1969/402-57, pp. 449-50).

(82) On sait que la volonté d'étendre la notion d'agression au-delà de sa modalité armée a constitué jusqu'à ces dernières années l'un des points essentiels du désaccord entre les occidentaux et le bloc socialiste (v. p.ex. Chaumont, « Explication juridique d'une définition de l'agression », *A.F.D.J.*, 1956/521-9, pp. 527-8 ; et Aroneanu, *op. cit.*, 74-84).

(83) V. p.ex. certaines interventions au C.S. après la déclaration d'indépendance de la Rhodésie : quelques Etats parlèrent d'« agression caractérisée », ce qui ne peut se rattacher à aucune définition, aussi large soit-elle, de l'agression, mais se contentèrent finalement de la qualification de menace pour la paix, qui permettait les mêmes actions : S/PV.1260 § 94 (Malaisie) (C.S.do., 20^e année).

(84) S/PV.1264 § 13 (Jordanie) (C.S.do., 20^e année).

tion de fait, et immédiatement évidente. Outre qu'un fait naturel ne peut produire à lui seul d'effets de droit et que sa juridicité ne peut lui être conférée que par une opération juridique le qualifiant (85) les difficultés que nous avons eues à identifier les situations où le chapitre VII a été appliqué, et dont la plupart correspondaient à des hypothèses de menace pour la paix, montrent assez que cette qualité ne va pas de soi et qu'un examen des caractéristiques de la menace pour la paix est nécessaire.

Des auteurs se sont attachés à l'élaboration d'une définition théorique (86), ou à la démonstration de l'inexistence des menaces alléguées par les Nations Unies dans les affaires de sanctions (87). Ils partent d'une notion *a priori* de la menace pour la paix qui n'a pas de base textuelle puisque la Charte n'en donne pas de définition ; ils y ajoutent une application du principe de bonne foi qui s'impose aux organes de l'O.N.U. Leur recherche nous paraît vaine, et vaine également celle des auteurs qui s'efforcent de trouver dans les faits la justification du point de vue contraire. La Charte investit un organe de la mission de constater l'existence d'une certaine situation sans lui donner aucune directive ; cet organe, et d'autres dont on discutera plus loin la compétence, ont usé de ce pouvoir de la façon la plus libre et la plus diverse, et la seule définition qu'on puisse actuellement donner de la menace pour la paix est celle-ci, qui, *mutadis mutandis*, rappelle celle que nous avons donnée des « principes de la Charte » au sens de l'art. 6 :

(85) P. Guggenheim, *Traité de D.J.P.*, 1^{re} éd., t. II/259.

(86) P.ex. Q. Wright, « The prevention of aggression », *A.J.I.L.*, 1966/514-32, p. 526.

(87) Citons entre autres, dans le seul cas de la Rhodésie : Fawcett, « S.C. resolutions on Rhodesia », *B.Y.B.I.L.*, 1965-66/103-21, pp. 116-7 (avec d'ailleurs une réponse nuancée, soulignant qu'il s'agit d'une « décision politique ») ; Fenwick, « When is there a threat to peace ? Rhodesia », *A.J.I.L.*, 1967/753-5 (qui nie l'existence d'une menace actuelle). D'autres soulignent en revanche la relative indifférence de la réponse à cette question : Halderman, « Some legal aspects of sanctions in Rhodesian case », *I.C.L.Q.*, 1968/672-705, p. 692 ; R. Higgins, « I.L., Rhodesia and the U.N. », *The world to-day*, 1967/94-106, pp. 101-2 ; D. Ruzié, *Le pouvoir de sanction des organisations internationales*, 43-4, et « Les sanctions économiques contre la Rhodésie », *Clunet*, 1970/20-56, pp. 36-7. On notera la position de M.S. McDougal et W.R. Reisman, qui, après avoir affirmé la « large liberté (du C.S.) pour faire des constatations *ad hoc* après avoir examiné dans leur contexte les traits singuliers de chaque situation » (« Rhodesia and U.N., the lawfulness of international concern », *A.J.I.L.*, 1968/1-19, p. 7), se donnent ensuite un mal considérable pour prouver l'existence de la menace pour la paix (*ibid.*, 10-13). J.M. Howell, répondant à cet article et à celui de Ch. Fenwick, souligne le caractère téléologique de la constatation : si le C.S. passe de la détermination d'une « menace potentielle » (du chap. VI) à celle d'une « menace actuelle », c'est pour pouvoir disposer des moyens du chap. VII (« A matter of international concern », *A.J.I.L.*, 1969/771-82, pp. 777-80).

une menace pour la paix au sens de l'art. 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanctions déclare qu'elle menace effectivement la paix. Dira-t-on de cette définition qu'elle est cynique ? Elle nous paraît en tout cas la seule compatible avec la pratique constitutionnelle de l'O.N.U. Il importe d'en préciser le contenu, à l'aide des résolutions que nous avons retenues, et des projets qui ont échoué alors qu'ils invoquaient une telle situation. Deux éléments la caractérisent : elle est « *explosive* », et elle résulte du *refus d'un Etat de se conformer à des normes* considérées comme obligatoires.

59. — α) Une situation « explosive ». — Quant au premier caractère, il s'agit bien cette fois d'une question de fait, sur laquelle les opinions peuvent diverger mais qui, n'ayant pas par elle-même d'effets de droit, ne pose que des problèmes d'appréciation de son aptitude à déclencher un conflit. Mais une fois ce point commun énoncé, le caractère explosif (88) de la situation peut résulter de causes très variées : causes *internationales* bien entendu, dans tous les cas où l'Etat qui est à l'origine du trouble a une conduite agressive et provocante qui incite ses voisins à renforcer leur armement ou qui empoisonne suffisamment les rapports internationaux pour que le moindre incident entraîne une rupture de la paix ; une situation de ce genre fut invoquée parfois, mais sans succès, dans l'affaire d'Espagne (89) et fut retenue, souvent au prix d'une déformation des événements, dans certaines affaires coloniales (90). Mais aussi causes *internes*, dans lesquelles l'élément international est réduit à rien, puisqu'il ne vient que du caractère insupportable de la politique intérieure d'un Etat pour des Etats ayant des conceptions politiques différentes : c'est le cas chaque fois que des Etats africains ont invoqué, et souvent avec succès, la politique des Etats ou des territoires gouvernés par une minorité blanche ; c'est en réalité l'existence même de tels gouvernements qui est dans ce cas considérée comme un trouble permanent, indépendamment de tout acte ou de toute situation précis, mais du fait d'un certain comportement considéré comme contraire au droit inter-

(88) La formule est souvent employée ; même quand elle ne l'est pas, l'idée est toujours sous-jacente, et les auteurs de la résolution s'efforcent de prouver le caractère instable de la situation, même si l'exposé de leurs motifs n'est pas toujours convaincant.

(89) P. ex. France, S/PV.34 (C.S.do., 1^{re} année, 1^{re} série, n° 2/167).

(90) P. ex A/Rés.2107 (XX), 21 décembre 1965 (aff. portugaise) ; A/Rés.2054 (XX), 15 décembre 1965, et 2202 (XXI) A, 16 décembre 1966 (aff. sud-africaine).

national ; on glisse donc dans ce dernier cas de la situation explosive en fait à la situation intolérable en droit parce qu'elle est une offense permanente à la légalité : le rattachement à l'art. 39, destiné à fournir une base plus solide à l'action des Nations Unies, devient absolument arbitraire dans une telle situation.

On n'accordera pourtant pas beaucoup d'intérêt aux tentatives faites pour limiter l'extension de la notion aux menaces résultant de la conduite internationale d'un Etat, dans la mesure où elles n'ont pas abouti à une renonciation des organes des Nations Unies à leur pouvoir discrétionnaire : certes, on ne peut facilement admettre comme légitimes des assertions de menace pour la paix dans des cas où un conflit est parfaitement contenu à l'intérieur des frontières de l'Etat visé, et où même les efforts de justification par la tension internationale qu'il suscite ne peuvent convaincre la majorité ; mais que celle-ci cède, pour des raisons politiques, et la constatation produira les mêmes effets de droit que dans des applications plus légitimes (91).

La limite la plus intéressante en définitive, parce que la seule efficace, à l'extension de la notion de situation dangereuse, tient à la réalité et à la gravité de la menace. Quels que soient en effet leur pouvoir discrétionnaire et l'incertitude de la formule de menace pour la paix, les organes des Nations Unies se sont sentis

(91) Kelsen, *op. cit.*, 731, souligne que l'art. 39, proposant pour but à l'action coercitive le maintien ou la restauration de la paix et de la sécurité « internationales », implique que ce soient elles qui aient été troublées ; cette affirmation n'est pas incontestable. La question a été soulevée, en dehors du cas des mesures coercitives, à propos de la situation en Palestine en 1948, dont la Syrie estimait qu'elle ne constituait pas une menace à la paix internationale, puisqu'il s'agissait selon elle d'une guerre civile ; sa proposition tendant à demander un avis à la Cour sur le statut international de la Palestine à l'expiration du mandat (S/894 du 13 juillet 1948, in S/PV.334) avait été repoussée par le Conseil. La même question s'était posée, déjà dans l'affaire de Palestine, à propos d'un projet de résolution des Etats-Unis constatant « une menace contre la paix et une rupture de la paix » et ordonnant sur cette base des mesures de l'art. 40 (S/749 du 17 mai 1948, in S/PV.293) ; le Royaume-Uni ayant soutenu que cette menace doit viser la paix « internationale » (S/PV.296 du 19 mai 1948), les Etats-Unis ont nié que l'absence de cet adjectif qualifiant les résolutions visées par l'art. 39 fût le résultat d'une inadvertance des rédacteurs. La question résulte en effet de la différence de rédaction, à l'intérieur de l'art. 39, entre la situation constituant le motif de l'action, et celle dont le rétablissement est le but : le Conseil constate l'existence d'une menace contre la paix (sans précision) mais ses mesures doivent tendre au maintien de la paix « internationale ». Rien ne permet de donner à cette contradiction une solution, d'ailleurs sans intérêt étant donné le pouvoir discrétionnaire du Conseil dans la constatation de la situation : seules les considérations politiques pourront dans certains cas empêcher de qualifier de façon trop fantaisiste une situation intérieure, qui ne met nullement en danger la paix internationale (v. *supra*, n° 31).

tenus de l'interpréter suivant les exigences du bon sens ; ils l'ont fait en tenant compte de l'*actualité* et de la *persistance* de la menace.

60. — Actualité de la menace. — La question de l'actualité de la menace a été soulevée à plusieurs reprises, mais jamais avec autant de netteté que dans l'affaire d'Espagne. Le Conseil de sécurité en fut saisi sur la base d'une situation « causant un désaccord entre nations » et « menaçant le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (92) : la première formule est empruntée à l'art. 34, la seconde à l'art. 39 ; or la lettre de saisine se référerait expressément aux art. 34 et 35, de même que les interventions du délégué polonais (93) dans les débats, mais le projet de résolution présenté par le même Etat, après avoir relevé à la fois que « l'existence et les activités du régime de Franco en Espagne ont entraîné un désaccord entre nations et mis en danger la paix et la sécurité internationales », fondait sur cette situation le pouvoir du Conseil de sécurité d'inviter les Etats membres, « conformément aux pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu des art. 39 et 41 de la Charte » à entreprendre des sanctions contre l'Espagne (94). Un certain nombre d'Etats tentèrent de mettre les motifs en harmonie avec le dispositif en cherchant à démontrer que la situation correspondait bien à une menace actuelle : à ceux qui soutenaient une conception restrictive de la menace, ils opposaient l'inexistence de cette situation ainsi réduite (95) : que reste-t-il de la menace contre la paix, demandaient-ils, si l'on attend que l'Etat qui s'en rend coupable se livre effectivement à des opérations militaires ? et ils ajoutaient que les auteurs de la Charte n'avaient pu entendre réduire la notion de menace pour la paix au point qu'elle se confondit avec celle de rupture de la paix. Cette conception, dans laquelle toute situation qui peut avoir pour effet d'aboutir un jour ou l'autre à une rupture de la paix permettrait de déclencher des sanctions au titre du chapitre VII, ne fut pas retenue par le Conseil de sécurité ; peu importe pour l'instant qu'il ne se soit dessaisi que pour permettre à l'Assemblée d'adopter des mesures ayant le caractère de sanctions : du moins ne l'a-t-elle pas fait sur la base

(92) Lettre de saisine de la Pologne, S/34 (C.S.do., 1^{re} année, 1^{re} série, supp. n° 2, pt. 55, annexe 3 b).

(93) P. ex. S/PV.34 (C.S.do., 1^{re} année, 1^{re} série, n° 2/160).

(94) Premier projet de la Pologne (*ibid.*, 167).

(95) U.R.S.S., S/PV.45 (C.S.do., 1^{re} année, 1^{re} série, n° 2/337).

d'une menace pour la paix au sens de l'art. 39, mais d'une *situation dont la prolongation peut menacer le maintien de la paix* et de la sécurité (96).

Cette dernière formule n'est pas celle qu'emploie la Charte, dont la terminologie confuse complique singulièrement, de même que la notion de *menace virtuelle*, la distinction assez simple que ses auteurs ont entendu poser entre les situations du chapitre VI et du chapitre VII ; car une menace ne peut être virtuelle, elle est ou elle n'est pas ; ce qui peut être virtuel, c'est l'objet de la menace : si cet objet existe déjà, la menace est réalisée ; s'il n'est qu'éventuel, raisonnablement prévisible en fonction des événements actuels, la menace est éventuelle ou future, suivant le degré de certitude de cette éventualité ; c'est à cette distinction de la *menace réalisée* et de la « *menace éventuelle* » que nous paraît correspondre la distinction des situations du chapitre VII et du chapitre VI. Seule la rédaction de l'art. 37 § 2 permet d'en douter : « Si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales... » ; cette formule se réfère, si on l'interprète littéralement, à une situation actuelle, sur laquelle le Conseil émet un diagnostic sans être sûr qu'il soit fondé ; rien ne distingue cette situation de celle de l'art. 39 hormis le manque d'assurance d'un organe chargé de constater une situation actuelle qui, selon le cas, commande des régimes juridiques très différents. Il serait absurde d'admettre une telle interprétation, et il faut, mais au mépris du sens apparent du texte, admettre que par cette formule, les auteurs de la Charte ont entendu viser le cas où le Conseil estime que la prolongation du différend dans l'avenir (et non pas jusqu'au jour de la constatation) semble devoir menacer (et non semble menacer) le maintien de la paix. Il devient très facile, armé de cette définition et de l'opposition nette qu'elle présente avec celle de la menace pour la paix, de comprendre en quoi la notion de menace actuelle limite le pouvoir de sanction des Nations Unies.

61. — **Persistance de la menace.** — On ne se serait pas étendu si longuement sur cette question d'interprétation si l'obscurité de l'art. 37 n'amenait à douter du rattachement à des cas de menace

(96) V. le rapport du sous-comité du C.S. chargé de la question d'Espagne, S/75, que visera plus tard l'A.G. dans sa Rés. A/39 (I), et sur la recommandation duquel le C.S. s'est dessaisi de l'affaire : § 30 (a), qualifiant la situation de « menace latente contre la paix et la sécurité internationales » de nature à menacer le maintien de la paix et de la sécurité au sens de l'art. 34 (C.S.do., 1^{re} année, 2^e série, supp. spéc., 5).

actuelle de certaines résolutions qui utilisent une formule ambiguë, mais intéressante, en ce qu'elle apporte une nouvelle limitation à l'extention de la menace pour la paix ; au lieu de constater que telle situation constitue une menace, elles relèvent qu'elle résulte de la prolongation de cette situation, dont des résolutions antérieures ont déclaré qu'elle était préoccupante, grave, etc. (97) : il s'agit ici de la *prolongation d'une situation qui existait auparavant*, et qui est constitutive d'une menace actuelle au sens de l'art. 39, malgré l'analogie de la formule avec celle de l'art. 37. Au contraire seuls l'examen de la date de la résolution et l'analyse des débats permettent d'affirmer, mais sans trop de certitude, que la première résolution du Conseil déclenchant des sanctions contre la Rhodésie après sa déclaration d'indépendance (98) se plaçait encore sous l'empire de la menace future : en déclarant que « le maintien dans le temps (de la situation) constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales » le Conseil, statuant le 20 novembre, n'a pu envisager les neuf jours écoulés depuis la déclaration d'indépendance, pendant lesquels on ne voit guère d'aggravation de la situation ; il n'a pu avoir en vue que celle qui résulterait dans l'avenir de la situation irrémédiable causée par un succès de la rébellion. Il apparaît ici que le Conseil de sécurité n'a pas voulu qualifier immédiatement de menace contre la paix une situation, aussi grave soit-elle, qui est encore récente ; quelles que soient les raisons politiques qui ont pu pousser la majorité à retenir cette solution, elle rejoint trop les observations que nous avons faites à propos d'autres affaires pour qu'on ne voie pas dans l'exigence d'une durée une certaine constante dans la définition de la menace contre la paix.

62. — b) Une situation illégale. — Le refus du caractère de sanctions aux mesures entreprises sur la base de la menace contre la paix s'appuie en général sur le raisonnement suivant : l'art. 39 prévoit la constatation de la menace contre la paix, et passe immédiatement aux mesures que le Conseil de sécurité peut décider ; la condition de la sanction n'est donc pas l'attitude de l'Etat visé après la constatation, mais l'acte de constatation lui-même ; c'est-à-dire que la condition de la sanction est l'existence d'une menace contre la paix. Or aucune disposition de la Charte n'interdit aux Etats membres de faire des actes pouvant avoir pour effet de me-

(97) P.ex. A/Rés.1761 (XVII), 6 novembre 1962 : « la continuation de la situation met en danger la paix et la sécurité internationales ».

(98) S/Rés.217 (1965), 20 novembre 1965 ; v. les remarques de la Malaisie sur l'in vraisemblable rédaction de ce § 1 : S/PV.1265 § 47-8 (C.S.do., 20^e année).

nacer la paix ; la menace contre la paix n'implique ni l'emploi de la force, ni même la menace de l'emploi, et elle ne naît pas forcément d'une conduite de l'Etat dans ses relations internationales ; de là la conclusion : la situation de menace pour la paix, indépendante des obligations de l'art. 2 § 4 (99), se constate par simple référence à des éléments de fait, qui sont ceux que nous avons évoqués dans les pages précédentes (100). Cette interprétation paraît d'abord mieux fondée dans le cas de la menace pour la paix que pour les autres situations de l'art. 39 : alors que ces dernières concernaient des actes, imputables à un Etat, qu'il en fût ou non responsable, il s'agit ici d'une situation objective, et la Charte n'exige pas la reconnaissance de son imputabilité à un Etat, ce qui rend d'autant plus facile la méconnaissance des actes illégaux qui ont pu contribuer à la produire. Elle consiste cependant à ne voir que la moitié de la question : de ce que la Charte ne dit pas que la menace contre la paix est illégale on conclut que les éléments de droit sont absents de la définition de cette situation ; mais *même si l'illégalité ne résultait pas de la menace contre la paix, elle en serait encore l'un des éléments constitutifs*.

Il n'est pas en effet une des résolutions que nous avons retenues comme fondant des sanctions sur une menace contre la paix, qui n'étaie cette qualification par des considérations de légalité (101). La référence peut être plus ou moins nette, figurer dans le paragraphe même qui déclare que la situation menace la paix (102) ou dans d'autres parties de la résolution (103) ; elle peut résulter de la qualification juridique d'une attitude, considérée comme un crime contre l'humanité (104) ou comme une violation de ses obligations par le mandataire (105), ou d'une situation objective déclarée illégale (106), ou seulement résulter de l'affirmation du droit subjectif de la partie adverse face à l'Etat coupable (107) (droit à l'indépendance, à l'autodétermination, etc., tous affirmés par des résolutions des Nations Unies et notamment par la déclaration sur

(99) Kelsen, *op. cit.*, 727-8, avec une série d'exemples de ce que pourrait être selon lui la menace pour la paix en l'absence de menace d'emploi de la force.

(100) *Contra* : Guggenheim, *Traité de D.I.P.*, 1^{re} éd., t. II/264, n. 1.

(101) R. Higgins, « The place of I.L. in the settlement of disputes by the S.C. », *A.J.I.L.*, 1970/1-18, pp. 16-7.

(102) A/Rés.1819 (XVII), préc. (Portugal).

(103) A/Rés.2107 (XX), préc. (*id.*).

(104) A/Rés.2202 (XXI) A, préc. (Afrique du sud) ; 2074 (XX), préc. (Sud-Ouest africain) ; 2184 (XXI), préc. (Portugal), 2022 (XX), préc. (Rhodésie).

(105) A/Rés.1899 (XVIII), préc. (Sud-Ouest africain).

(106) S/Rés.221 (1966), 232 (1966) et 253 (1968), préc. (Rhodésie).

(107) Presque toutes les résolutions sur la décolonisation.

l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux). Peu important ici les contestations qui peuvent surgir sur le caractère obligatoire des normes ainsi visées (108) ; ce qui compte, c'est que *la violation de ces normes constitue l'un des éléments de la menace pour la paix*, et que les Nations Unies, au lieu de se limiter à la constatation d'une situation de fait dangereuse, mais juridiquement neutre, ajoutent un élément de droit : la reconnaissance du comportement illicite de l'une au moins des parties aantagonistes. Rien en droit ne les y oblige, mais elles y sont amenées, comme on le vérifiera bientôt, par la logique de l'opération de sanctions (109).

**

63. — Révélation d'obligations incluses et création d'obligations nouvelles. — Ainsi, pas plus que les situations justifiant l'exclusion, celles du chapitre VII ne sont déterminées sans référence à des critères de légalité, en dépit des facilités offertes par la Charte. Cela va de soi pour l'agression, qui est un concept juridique même à défaut de formulation conventionnelle ; mais c'est vrai aussi de la menace pour la paix ; dans toutes ces hypothèses le pouvoir discrétionnaire de l'Organisation s'exerce de deux façons : d'une part elle n'est jamais tenue de reconnaître qu'une situation entre dans l'une des catégories justifiant les sanctions même si toutes les apparences le confirment ; d'autre part, quand elle estime qu'elle y entre, elle peut jouer de la large part d'indétermination des situations de fait qui les définissent ; mais elle s'impose du moins, si elle veut reconnaître l'existence d'une telle situation, de trouver une illégalité dans les actes qui y ont donné naissance. C'est ce qui fait l'unité de toutes ces hypothèses, dans lesquelles l'O.N.U. assure, comme dans celles visées à la section I, le respect de la légalité consignée dans la Charte. Légalité incertaine et floue, que l'opération de sanction contribue à préciser ; du moins existait-elle déjà et donnait-elle prise à des sanctions régulières. On verra bientôt qu'on n'en peut dire autant de l'ordre juridique sanctionné en dehors de ces hypothèses.

(108) V. en particulier J.W. Halderman, *The U.N. and the rule of law*, qui, critiquant de façon générale les tentatives d'exécution forcée des décisions au fond des organes de l'O.N.U. (*passim*, et not. 91) souligne ce mélange des deux bases d'action : la menace pour la paix et l'illégalité (en l'espèce la violation de la Rés. 1514 : pp. 142-4, à propos des Rés. 1761 et 1807), mais sans voir que la seconde est considérée comme un élément constitutif de la première. On verra que ces deux éléments, ici confondus, sont parfois séparés comme base d'une action d'un autre type, l'illégalité venant au secours d'une variété plus faible de menace pour la paix pour justifier une opération contestable (*infra*, n^{os} 93-96).

(109) *Infra*, n^{os} 78-81.

CHAPITRE SECOND

L'ACTE DE QUALIFICATION

64. — De l'existence de la situation à sa constatation : la qualification comme acte juridique. — Nous n'avons pas pris parti au chapitre précédent sur le bien-fondé des qualifications que nous avons relevées ; il ne pouvait en être autrement : l'extrême latitude laissée aux organes compétents pour définir les éléments de fait et de droit entrant dans la notion de situation qualifiée excluait toute définition *a priori* de cette situation qui, à défaut de précisions conventionnelles, ne pouvait être cernée qu'à partir de la pratique. Cependant ces définitions doivent encore passer par un crible peut-être capable d'éliminer certaines d'entre elles : tant qu'il ne s'agit que de constater des faits et d'émettre une opinion sur les conséquences de droit qu'ils peuvent entraîner, il n'est nécessaire d'exclure aucun organe de cette possibilité inoffensive ; mais la qualification, en tant qu'elle s'insère dans une opération de sanctions dont elle constitue la première étape, est un acte opératoire grave, à défaut duquel l'O.N.U. ne pourra pas mettre en œuvre de sanctions conformes à la Charte et devra, si elle entend poursuivre une action coercitive, recourir aux sanctions non conventionnelles dont nous verrons bientôt les inconvénients.

C'est pourquoi la Charte, qui ne comportait pas de précisions quant à la légalité interne de la qualification, définit en revanche les conditions de sa *légalité externe* : l'opération politique de qualification se concrétise dans un *acte juridique*, soumis à des conditions de forme et surtout de compétence ; tout organe n'a pas la possibilité de reconnaître dans une situation qu'il constate l'une de celles qui fondent l'O.N.U. à déclencher des sanctions. Ou du moins, si rien ne s'oppose dans certains cas à ce que le pouvoir de qualifier la situation soit reconnu à un organe à qui la Charte ne l'a pas donné, son acte ne peut avoir les mêmes effets que si elle lui a confié ce rôle ; il apparaît en effet à l'examen des résolutions que nous avons étudiées au chapitre précédent, que cer-

taines tendent à *permettre* à l'organe compétent pour déclencher la sanction d'user de son pouvoir ; d'autres se bornent à lui *demande*r d'user de sa compétence, sans lui donner par elles-mêmes aucun moyen de le faire ; d'autres enfin sont à la fois la base juridique du déclenchement de la sanction et une recommandation de la déclencher. On étudiera successivement ces deux qualités, d'*habilitation* (Section I) et d'*invitation* (Section II).

Section I

La qualification comme habilitation à déclencher la sanction

L'acte de qualification n'apparaît généralement pas isolément, mais fait partie de la résolution qui déclenche la sanction ; cette *confusion* formelle peut faire qu'il passe inaperçu chaque fois que c'est le même organe qui reconnaît l'existence de la situation et qui en tire les conséquences quant au déclenchement de la sanction ; c'est d'ailleurs le cas le plus fréquent, mais ce n'est pas le seul : il arrive que le pouvoir global de sanction soit *réparti* entre deux organes, l'un constatant la situation, l'autre déclenchant la sanction. Dans un cas comme dans l'autre on trouve un acte d'habilitation ; sa nécessité découle des termes mêmes de la Charte dans les cas qu'elle prévoit (§ 1), mais elle n'est pas moindre en dehors de ces hypothèses (§ 2).

§ 1

LES HYPOTHÈSES PRÉVUES PAR LA CHARTE

65. — **Exigence de la qualification.** — La Charte ne mentionne la nécessité d'un acte préalable au déclenchement de la sanction que dans deux cas : dans l'un c'est le même organe qui fait les deux actes, dans l'autre ce sont deux organes différents ; il s'agit de l'exclusion et des sanctions décidées par le Conseil de Sécurité en vertu du chapitre VII.

La nécessité, dans le cas des *mesures du chapitre VII*, d'une constatation avant le déclenchement de la sanction ressort de l'art. 39 : « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une me-

nace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression... » ; et en effet dans les cas où le Conseil a déclaré agir en application du chapitre VII en déclenchant des sanctions, il a constaté l'existence d'une menace contre la paix et la sécurité internationales (1). Quelle que soit l'imprécision de ces termes, l'exigence de la constatation constitue une garantie pour l'Etat sanctionné qui, en vertu de cet article, ne peut voir déclencher contre lui des mesures coercitives sans que le Conseil ait lui-même constaté que la situation est bien de celles qui l'autorisent à les lui appliquer.

L'évidence n'est pas moindre en ce qui concerne l'*exclusion* ; ici la pratique manque, mais on peut très aisément transposer dans ce domaine celle de l'admission ; certes, l'exclusion n'est pas le contraire de l'admission, et nous avons critiqué la thèse selon laquelle les conditions de l'une et de l'autre seraient exactement symétriques (2) ; pourtant il s'agit ici, non de l'obligation sanctionnée, mais de la procédure suivie qui, elle, est exactement la même pour l'exclusion et pour l'admission ; aussi, nous croyons-nous autorisé à utiliser la solution appliquée par la C.I.J. dans son avis du 3 mars 1950 sur l'admission aux Nations Unies (3) qui n'est d'ailleurs que l'application littérale du texte de l'art. 4 § 2 : le Conseil de sécurité recommande, et l'Assemblée générale décide ; le principe est le même dans l'art. 6.

La nature de cette recommandation est d'ailleurs complexe : participation à la décision conjointe des deux organes et de ce fait invitation faite au co-auteur de la décision de statuer dans le même sens, comme on le verra plus loin (4), elle est pourtant avant tout une habilitation, donnée par le Conseil aux organes compétents de l'Organisation, c'est-à-dire à la fois à lui-même et à l'Assemblée, et faute de laquelle cette dernière ne peut décider de l'exclusion.

66. — Nature juridique de l'acte de qualification. — On peut débattre de la nature juridique des résolutions par lesquelles le Conseil de sécurité qualifie la situation ; cette question n'a en réalité que peu d'intérêt ; que la résolution, ou la partie de résolution en cause, soit une recommandation ou une décision ne modifierait son régime que si elle était opérative et avait une influence immédiate

(1) S/Rés.232 (1966), § 1 ; S/Rés.253 (1968), avant-dernier considérant ; et les résolutions ultérieures.

(2) *Supra*, n° 46.

(3) Compétence de l'Assemblée pour l'admission aux N.U., Avis consultatif : C.I.J. Rec. 1950/4, p. 10.

(4) N° 71.

sur les organes d'exécution. Il est évident qu'il n'en est rien pour la constatation des conditions de l'exclusion, qui n'a pour but que de permettre le déclenchement d'une sanction intérieure à l'Organisation et qui n'implique en aucune manière l'intervention des Etats.

Cette évidence peut n'être pas aussi clairement perçue pour la constatation d'une menace pour la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression : le fait que les sanctions qui peuvent être mises en œuvre sur la base de cette situation passent par les Etats peut inciter ceux-ci à passer immédiatement à l'action, sans attendre son déclenchement par les Nations Unies ; une telle action, reposant sur la pure constatation d'une situation par les Nations Unies sans qu'elles aient usé de leur pouvoir d'appréciation quant à la nécessité de réagir contre elle par une action de sanction plutôt que par une autre procédure, ne serait en aucune façon une opération corporative de sanctions : *l'acte de qualification n'est qu'un acte préparatoire*, nécessaire au déclenchement des sanctions qui y trouvent leur base juridique, et, en ce qui concerne l'art. 39, à la mise en œuvre éventuelle des mesures provisoires de l'art. 40 par le même Conseil de sécurité ; il n'est nullement suffisant pour permettre aux Etats et aux organes subordonnés de l'Organisation de décider (et non plus d'appliquer) des sanctions de leur choix (5). Peu importe dès lors que l'acte de qualification ait valeur obligatoire ou non : il est certain que la constatation faite par le Conseil en vertu de l'art. 6 ne lie pas l'Assemblée, comme on le verra plus loin ; quant à l'art. 39, il est sans intérêt de chercher à définir la nature de la « constatation » qu'il vise puisqu'il concentre dans le même organe le pouvoir de qualification et le pouvoir de déclenchement ; que par ailleurs cette constatation ne soit qu'une interprétation par le Conseil du contenu des obligations sanctionnées par la Charte ou qu'elle ait le caractère d'une décision dont les Etats s'interdisent en vertu de l'art. 25 de contester le bien-fondé, la question n'a pas d'intérêt puisque pour eux la qualification *ne produira d'effets que par l'intermédiaire des résolutions que le Conseil prendra sur cette base* ; tout dépendra par conséquent de la nature juridique de ces dernières résolutions et de leur valeur obligatoire ; on examinera ce point plus tard (6).

(5) *Supra*, chap. prélim., V.

(6) Nos 134-5. V. cependant R. Bindschedler, « La délimitation des compétences des N.U. », *R.C.A.D.I.* 1963 (I) t. 108/307-424, p. 366, qui y voit « des décisions tendant à la constatation de faits ; les faits sur lesquels (ces constatations) portent sont authentifiés pour les membres et ne peuvent être contestés par eux ».

§ 2

LES HYPOTHÈSES NÉES DE LA PRATIQUE

A) LA QUALIFICATION DE LA SITUATION DE L'ART. 19

67. — La sanction de l'art. 19 paraît déclenchée sans qualification préalable de la situation qui la fonde ; plus exactement, la qualification a semblé si simple aux rédacteurs de la Charte, et si évidente la situation sanctionnable, qu'ils n'ont pas cru nécessaire de charger un organe d'y procéder ; par la suite, cette mission a été confiée au Secrétaire général, que la Charte n'investit d'aucun pouvoir « politique » : au début de la session, il présente un rapport sur le recouvrement des contributions, et déclare remplies les conditions de mise en œuvre de l'art. 19 ; c'est ce qu'il a fait à l'ouverture de la XX^e session, constatant le retard de seize Etats (7).

Cette procédure, fondée sur l'idée que l'art. 19 sanctionne des infractions de caractère non politique, est devenue impraticable quand on a commencé à contester le contenu des obligations financières ; d'où les protestations immédiates de la plupart des Etats visés, niant que les dépenses occasionnées par les opérations de maintien de la paix fussent des « dépenses des Nations Unies » au sens de l'art. 17 § 2 et que par conséquent l'art. 19 pût s'appliquer aux Etats qui refusent d'y contribuer (8). Sans doute, absente lors de la constatation, la décision politique faisait son apparition à la phase ultérieure du déclenchement (9) ; mais à partir du moment où les éléments constitutifs de l'infraction étaient si vivement discutés, on ne pouvait plus se contenter d'une grâce tardive accordée à un Etat d'abord reconnu coupable : il fallait confier ce pouvoir de décision à un organe responsable dès la phase de qualification. D'où l'insistance de quelques-uns à aligner le régime de l'art. 19 sur celui des autres sanctions disciplinaires, exclusion et suspension, et à soutenir la nécessité d'un vote de l'Assemblée sur la réa-

(7) Le S.G. présente son rapport à l'A.G., et le Comité des contributions prévu par l'art. 161 du Règlement intérieur donne un avis sur l'application de l'art. 19 (A/Rés.14 A (I) du 13 février 1946 portant mandat de ce Comité).

(8) U.R.S.S., A/5851 (XIX^e session).

(9) *Infra*, n° 86. L'insuffisance du Comité des contributions comme organe de décision politique a été nettement soulignée dans les opinions séparées que certains de ses membres ont jointes au Rapport du Comité à la XIX^e A.G. : A/5810 (A.G.do., XIX^e, supp. n° 10, Ann. II, opinion Chakravarty, § 2 ; en tant qu'organe financier, il « ne peut donner de conseils au sujet d'une question qui est avant tout politique »).

lisation de l'infraction. Thèse ambiguë, où il est difficile de distinguer la constatation de l'infraction et le déclenchement de la sanction : ayant pour objectif la substitution d'un vote sur la suspension à la décision automatique, l'U.R.S.S. se soucie avant tout du second ; mais en niant avec persistance que les cotisations relatives aux opérations de maintien de la paix puissent être obligatoires, elle montre son attachement à la première : il s'agit de savoir, non pas s'il convient de suspendre un Etat ayant manqué à l'obligation de l'art. 17 § 2, mais s'il y a effectivement manqué.

Force est pourtant de constater que la Charte est muette sur ce point ; de ce fait, les fonctionnaires du Secrétariat, appelés à participer au déclenchement — si l'on peut encore employer ce mot —, doivent procéder eux-mêmes à la constatation ; comme, en tant qu'organes administratifs subordonnés, ils n'ont aucun pouvoir discrétionnaire dans l'accomplissement de cette mission, ils se trouvent dans une situation délicate quand ils ne disposent pour se guider que d'un Avis de la Cour, par définition non obligatoire pour les Etats membres, et contesté par certains d'entre eux ; on pourrait pourtant imaginer que l'Assemblée, consciente de l'incompatibilité entre l'irresponsabilité politique du Secrétariat et le pouvoir qui lui est ainsi confié, prenne celui-ci à son compte en lui fournissant une définition de la notion de dépense de l'Organisation ; c'est sans doute cet effet qu'on peut reconnaître à la résolution « acceptant » l'Avis du 20 juillet 1962 (10) ; certes, cet aval ne renforce pas l'Avis à l'égard des Etats qui n'en approuvent pas les conclusions (11), mais il oblige certainement le Secrétaire général à agir conformément aux principes qu'il pose, le libérant ainsi du fardeau d'une règle juridique indéterminée (12).

B) LA QUALIFICATION DES SITUATIONS DU CHAPITRE VII PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

68. — La pratique de la qualification par l'Assemblée (13). — Dans la quasi-totalité des cas que nous avons examinés au cha-

(10) A/Rés.1854 A (XVII), 19 décembre 1962.

(11) Dubisson, *La C.I.J.*, 327-9.

(12) En ce sens, le Rapport A/5847 du 17 janvier 1965 et la réponse du S.G. aux critiques des Etats défaillants (A/5866 du 29 janvier), où il relève qu'il est tenu par les résolutions et décisions de tous les organes principaux des N.U., même si certains membres ont formulé des réserves, et qu'en particulier dans l'établissement de son rapport sur le paiement des contributions, il doit être guidé par le règlement financier et les résolutions de l'A.G.

(13) Pour une vue générale de la question de la compétence de l'A.G. en matière de sanctions, v. aussi *infra*, nos 72-3 et 89-91.

pitre précédent, nous avons constaté que quand un organe auquel la Charte n'attribue pas le pouvoir de déclencher des sanctions le fait cependant, il fonde son action sur la constatation formelle de l'existence d'une situation qui la justifie ; la forme de cette constatation est de peu d'importance puisque la Charte ne prévoit même pas de possibilité d'action ; ce qui compte, c'est que, dans les motifs ou dans le dispositif, par une déclaration solennelle ou par un simple rappel dans les visas, l'organe se laisse guider par l'exigence de bon sens qui, politiquement et juridiquement, *impose la motivation* d'un acte d'une telle portée ; la *pratique* très générale en ce sens atteste que l'organe ne croit pas pouvoir déclencher ces sanctions sans qu'une opération préliminaire de qualification lui en fournisse la base légale. On voit ainsi l'Assemblée générale qualifier une situation dans les termes de l'art. 39 à la place du Conseil de sécurité à qui la Charte confie cette fonction, pour pouvoir ensuite déclencher les sanctions correspondantes, toujours à sa place ; elle entend par cet acte préliminaire habilitier l'Organisation à agir par la reconnaissance d'une situation qui le lui permet. La généralité de cette pratique nous oblige à l'étudier au regard des principes généraux de la Charte, sans nous arrêter à son exclusion évidente par les termes mêmes du chapitre VII.

69. — Justification de la pratique. — Il est indéniable que l'Assemblée générale a le pouvoir de *discuter* de la situation, du moment qu'elle a été saisie sur la base d'une allégation de menace à la paix, puisque l'art. 11 § 2 lui permet de discuter de toute question se rattachant au maintien de la paix (14) ; il est encore certain que, même si la saisine parle de la nécessité de sanctions, la disposition finale du même paragraphe, qui veut que toute question appelant une action soit renvoyée au Conseil de sécurité, ne fait pas obstacle à cette discussion, puisque le renvoi peut avoir lieu aussi bien après qu'avant discussion.

Reste à savoir le contenu du pouvoir de l'Assemblée en matière de qualification. Or, si certaines dispositions de la Charte sont ambiguës, l'une au moins ne laisse pas de place au doute ; quand l'art. 39 dispose : « le Conseil de sécurité constate... », il ne permet pas de penser que les auteurs de la Charte aient laissé une place,

(14) P.F. Brugière, *Les pouvoirs de l'A.G. des N.U. en matière politique et de sécurité*, 29-30.

même subsidiaire, à l'Assemblée (15). Pourtant celle-ci, appliquant ici le principe de l'« *interchangeabilité* » des compétences entre elle et le Conseil (16) sur lequel elle s'appuie depuis près de vingt ans et dont nous retrouverons d'autres exemples en étudiant le déclenchement de la sanction (17), raisonne en fait comme si l'opération de sanction ne comportait à ce stade aucune spécificité impliquant la compétence d'un organe particulier et une procédure particulière, comme si celles prévues par l'art. 39 ne constituaient qu'une précision apportée dans un cas particulier à l'affirmation de l'art. 24 § 1 selon lequel le Conseil n'a que la responsabilité principale en matière de maintien de la paix. L'Assemblée estime que la procédure décrite à l'art. 39 est la procédure principale de qualification des situations du chapitre VII, et que rien ne lui interdit à titre subsidiaire d'intervenir dans ce domaine comme dans les autres.

En admettant qu'elle soit possible, l'intervention de l'Assemblée ne peut de toute façon être légitime qu'à certains moments, puisque l'art. 12 § 1 lui interdit de faire aucune recommandation sur une situation tant que le Conseil de sécurité remplit à son égard ses fonctions conventionnelles ; on sait les discussions qu'a suscitées l'expression « remplir ses fonctions » ; elles n'ont pas eu d'écho particulier en matière de sanctions, l'Assemblée n'ayant jamais tenté de s'approprier les fonctions du Conseil dans ce domaine tant que celui-ci était saisi ; il est même arrivé à ce dernier de se dessaisir de la question d'application de sanctions, dans l'affaire d'Espagne, alors que la situation en cause n'était pas encore qualifiée et que son rattachement au chapitre VII faisait l'objet de discussions, pour permettre à l'Assemblée de statuer à sa place (18). Mais une fois admise cette limitation *ratione temporis* du pouvoir de l'Assemblée, *sa compétence pour qualifier une situation est-elle admissible* au regard des principes généraux de répartition des compétences entre les deux premiers des organes principaux ? Nous pensons pouvoir répondre affirmativement, au nom de la nature de l'opération de qualification :

(15) V. p.ex. Ch. Chaumont, « L'équilibre des organes politiques des N.U. et la crise de l'Organisation », *A.F.D.I.*, 1965/428-46, p. 440, qui insiste avec beaucoup de vigueur sur la nécessité du maintien de ce monopole ; dans le même sens, du même auteur : « Les rôles respectifs de l'A.G. et du C.S. », *Rev. dr. contemp.*, 1965, n° 2/24-35.

(16) Le mot est du juge Koretsky (Certaines dépenses des N.U., Avis consultatif du 20 juillet 1962 : C.I.J., *Rec.* 1962/151, op. diss. p. 272).

(17) *Infra*, n° 91.

(18) S/PV.79 (C.S.do., 1^{re} année, 2^e série, n° 21/498) : adoption d'une proposition de la Pologne en ce sens.

Quelle que soit en effet la signification qu'on attache à ce mot ambigu, il ne peut pas s'agir d'une « action » au sens de l'art. 11 § 2, qui suppose au moins, suivant le sens le plus naturel de ce mot, une certaine activité matérielle ou un acte ayant des conséquences tangibles immédiates, faute de quoi toute recommandation de l'Assemblée constituerait d'une façon ou d'une autre une action ; c'est tout au plus, si l'on admet que le déclenchement de la sanction constitue une action, ce qu'on examinera plus tard (19), *un acte préparatoire à une action* ; c'est en fait *une opération juridique purement intellectuelle*, de caractère syllogistique, par laquelle un organe rattache un cas individuel à un concept antérieurement défini ; en y procédant, l'Assemblée ne fait appel à aucun pouvoir conventionnellement précisé mais au *pouvoir général d'interprétation des dispositions de la Charte* qu'elle partage avec les autres organes principaux et avec les Etats membres (20).

70. — Limites du pouvoir de qualification. — Cette affirmation contient la limite de son pouvoir : la qualification à laquelle elle procède ne vaut que ce que valent ses actes, et que dans la mesure où les autres interprètes autorisés l'acceptent ; et c'est sans doute pour éviter cette incertitude que les auteurs de la Charte ont confié ce pouvoir de qualification au seul organe qui pût donner des dispositions pertinentes une définition obligatoire, faisant juridiquement autorité ; n'admettant pas, comme on le verra plus tard, que les sanctions du chapitre VII pussent être simplement recommandées par le Conseil de sécurité (21), ils ne pouvaient accepter que l'acte obligatoire par lequel elles étaient décidées, reposât sur une qualification n'ayant pas la même valeur, car en permettant de remettre en cause la qualification de la situation, ils auraient sapé la force obligatoire de l'acte de déclenchement pris sur cette base ; mais à

(19) *Infra*, n° 154-8.

(20) Nous n'examinons pas dans cette section les résolutions par lesquelles des organismes subsidiaires de l'A.G. comme le Comité spécial « des Vingt-quatre » ont eux-mêmes qualifié des situations dans les termes du chap. VII avant de recommander aux Etats l'application de sanctions sur cette base ; le fondement que nous venons de donner aux résolutions de l'A.G. qualifiant les situations leur manque : si l'A.G. participe au pouvoir d'interprétation de la Charte, il n'en va pas de même des organes subsidiaires, qui ne tiennent leur compétence que des résolutions qui les ont créés, et qui dépendent entièrement de l'interprétation qu'elles en donnent dans la mesure où elles le font, et de l'organe supérieur pour le surplus. La qualification à laquelle ils procèdent ne peut en conséquence avoir aucune valeur et les résolutions par lesquelles ils déclenchent des sanctions sont des résolutions sans habilitation : on les étudiera en tant que telles (*infra*, n° 97) ; sur leur valeur en tant qu'invitations, v. *infra*, n° 74.

(21) *Infra*, n° 87.

partir du moment où la pratique permet de déclencher des sanctions facultatives, rien ne s'oppose plus à ce que la qualification figure dans un acte lui-même facultatif, et en particulier dans une résolution de l'Assemblée. Il reste, évidemment, que cette base sera fragile et que les Etats désirant se soustraire à l'application de sanctions recommandées pourront contester non seulement l'opportunité de l'acte qui les a déclenchées, mais encore la correction juridique de la qualification préalable au déclenchement ; cette restriction, qui touche aux chances d'effectivité des résolutions affaiblies dès l'origine par la substitution de l'Assemblée au Conseil, ne porte en rien atteinte à leur validité juridique.

La qualification par l'Assemblée, tout exclue qu'elle soit par les termes de la Charte, fait donc partie d'un *système cohérent*, compatible sinon avec son esprit et avec la technique politique à laquelle pensaient ses rédacteurs, du moins avec les pouvoirs qui lui ont été octroyés de façon peut-être inconsidérée par rapport aux limites qu'ils entendaient lui imposer par ailleurs, mais dont elle dispose nécessairement dès lors qu'elle a le pouvoir d'émettre des actes juridiques. Mais que l'Assemblée se reconnaisse compétente pour qualifier ces situations dans les termes de l'art. 39 et déclarer ainsi l'Organisation, prise dans son ensemble, apte à déclencher les sanctions correspondantes, ne signifie pas qu'elle puisse s'y habilitier valablement elle-même, ce qui suppose une nouvelle interprétation déformante de la Charte en ce qui concerne la compétence de déclenchement ; on verra plus tard ce qu'il en est de ce deuxième point (22). Mais que l'on admette ou non cette conclusion, une nouvelle question se pose : l'Assemblée peut-elle, et les autres organes peuvent-ils, user de ce pouvoir de qualification pour inviter un autre organe à déclencher des sanctions ?

Section II

La qualification comme invitation à déclencher la sanction

Nous avons rencontré un certain nombre de résolutions par lesquelles un organe qui ne se reconnaît pas le pouvoir de déclencher des sanctions, ou qui n'a pas celui de décider des sanctions obli-

(22) *Infra*, n° 98-100.

gatoires, constate cependant la réunion des conditions permettant leur mise en œuvre, et appelle l'organe compétent à tirer les conséquences de cette situation ; l'invitation est parfois séparée de la qualification, sur laquelle elle s'appuie, et parfois figure dans le paragraphe même où l'organe y procède, le lien entre les deux opérations devenant encore plus évident. L'examen de cet acte permet de conclure qu'il est sans *portée* juridique (§ 1) ; on peut même dans certains cas s'interroger sur sa *régularité* (§ 2).

§ 1

PORTÉE DE L'INVITATION

71. — La première observation à faire à propos de cette qualification-invitation est que, contrairement à la qualification-habilitation, elle n'est pas nécessaire. Ce caractère résulte de la nécessité de l'habilitation : l'organe compétent pour déclencher la sanction ne pourra en effet se contenter de l'invitation qui lui est faite et de la constatation par un autre organe du bien-fondé de la sanction ; il devra procéder lui-même à cette constatation, qui seule l'habilitera à déclencher la sanction ; et effectivement on observe dans la pratique que l'organe compétent, même quand il vise les résolutions par lesquelles un autre organe constatait la situation apte à déclencher la sanction, relève à son tour les éléments constitutifs de cette situation pour pouvoir lui-même la qualifier (23). Mais cette obligation de nouvelle qualification serait purement formelle si le deuxième organe s'estimait tenu par la constatation faite par le premier ; en ce cas l'invitation aurait vraiment un sens, le second organe n'ayant que le pouvoir de déclencher ou non la sanction en fonction d'une situation dont la constatation réelle lui échapperait ; il importe donc de savoir s'il est tenu par la qualification faite auparavant par l'autre organe ; tout dépend de la compétence de celui-ci et de l'autorité juridique de ses résolutions.

La compétence d'un organe différent pour qualifier la situation et pour déclencher la sanction n'est prévue par la Charte qu'en matière d'*exclusion* ; nous avons vu à la section précédente que l'Assemblée ne peut exclure un Etat que si le Conseil, par un vote constatant que les conditions exigées par l'art. 6 sont réu-

(23) V. p.ex. l'alternance des résolutions de l'A.G. et du C.S. dans l'affaire de Rhodésie.

nies, lui recommande de le faire ; cette recommandation a valeur d'une habilitation et elle est sans aucun doute une invitation : le Conseil participe à une décision collective, rien ne l'oblige à constater la réunion des conditions nécessaires, et le fait qu'il s'y décide ne peut s'interpréter autrement que comme une décision de sanction sous réserve de l'acceptation de l'Assemblée.

Mais le pouvoir de cette dernière se borne-t-il à un pouvoir d'apprécier si l'exclusion est ou non opportune en fonction des circonstances de l'espèce, ou s'étend-il à une remise en cause éventuelle de la qualification à laquelle le Conseil est parvenu ? autrement dit, *peut-elle substituer son appréciation* des éléments juridiques de la situation à celle du Conseil ? Sinon, le rôle d'invitation du Conseil prend une grande importance, puisque l'Assemblée ne peut qu'accepter ou refuser de tirer les conséquences de la constatation qu'il a faite et user ou non de l'habilitation qu'il lui a ainsi donnée : si oui, ce rôle est nul puisque l'appréciation faite par le Conseil n'a pour effet que de le dessaisir, de manière à permettre à l'Assemblée de réinstruire l'affaire suivant ses propres critères, le rôle d'habilitation restant seul attribué au Conseil. La Charte ne permet pas de savoir à coup sûr laquelle des deux solutions est correcte : nous sommes pourtant tenté de penser qu'elle penche pour la seconde quand elle déclare que si un membre enfreint les principes, il peut être exclu par l'Assemblée sur recommandation du Conseil : la condition de fond énoncée au début de cet art. 6 le coiffe entièrement, et les deux conditions de procédure paraissent lui être subordonnées, si bien que les deux organes auraient le même double pouvoir d'appréciation, non seulement de l'opportunité de la décision, mais de la réunion des conditions qui la rendent possible (24).

Si la question pouvait se poser pour la recommandation du Conseil à l'Assemblée dans le cas de l'exclusion, aucun doute n'est possible en revanche dans tous les *autres cas*, où un organe, constatant que les conditions des sanctions sont réunies, recommande à

(24) Notons d'ailleurs que si nous transposons à nouveau les règles relatives à l'admission, ce double pouvoir d'appréciation des conditions correspond à l'opinion la plus largement répandue : v. p. ex. G. Scelle, « Mémoire pour la France dans l'affaire de l'admission aux N.U. » (C.I.J., *Mémoires, documents et plaidoiries*, 1948/74-5). Toutefois, si la solution s'impose en matière d'admission (si du moins on admet qu'elle est de droit dès qu'un Etat remplit les conditions prévues à l'art. 4, faute de quoi on ne voit pas où résiderait le pouvoir d'appréciation de l'A.G.), il n'en va pas de même pour l'exclusion : même si l'A.G. n'avait aucun pouvoir d'appréciation sur les faits de nature à justifier l'exclusion, du moins le verbe « pouvoir » qui figure dans l'art. 6 la laisserait-il libre de décider si elle doit ou non suivre le C.S.

l'organe compétent de les déclencher ; ce n'est évidemment jamais le Conseil qui recommande à l'Assemblée, auquel cas on pourrait se demander si sa constatation a valeur obligatoire ou non. Il est au contraire fréquent que l'Assemblée ou même un de ses organes subsidiaires, ayant pris sur eux de déclarer les conditions réunies, *invitent le Conseil* à en tirer les conséquences (25). La valeur de telles résolutions ne peut évidemment être que la valeur générale des actes de ces organes, c'est-à-dire celle d'une recommandation : ni la qualification de la situation à laquelle ils procèdent, ni l'invitation à la sanction ne lient les organes auxquels elles s'adressent ; *leur valeur n'est* (et le plus souvent ne prétend être) *que politique* : il s'agit à la fois de forcer la main au destinataire, et de faire connaître l'opinion de l'organe à la communauté internationale et à l'auteur de l'infraction alléguée.

L'organe visé ne s'y est d'ailleurs jamais trompé, et s'il a parfois suivi la recommandation de l'Assemblée générale, en traitant d'ailleurs la situation dans ses termes propres au lieu d'entériner purement et simplement les affirmations de l'Assemblée, il lui est aussi arrivé fréquemment de rester en retrait sur son vœu, non seulement en répliquant à la même situation par des sanctions plus douces, ce qui ne nous intéresse pas ici, mais en qualifiant la situation en des termes qui ne permettaient plus le déclenchement de sanctions : nous avons vu ainsi (26), comment le Conseil se trouvait souvent en recul par rapport à l'Assemblée qui qualifiait des situations de menaces contre la paix au sens du chapitre VII, quand le Conseil en était resté, malgré ses exhortations, à l'idée d'une situation dont la prolongation pourrait menacer la paix, ou d'une situation la troublant gravement (27). Mais de ce que l'acte est inutile, et de ce fait semble inoffensif, il ne découle pas forcément qu'il soit juridiquement admissible.

(25) Fréquentes exhortations dans les affaires coloniales, où l'A.G., et à plus forte raison le Comité des 24, sont évidemment très en avance sur le C.S. v. p. ex. dans l'affaire de Rhodésie : A/Rés.2151 (XXI) du 17 novembre 1966, § 6, qui précède de peu la Rés. S/232 ; A/Rés.2262 (XXII) du 3 novembre 1967, § 5 et 17, dont l'appel sera satisfait par la Rés. S/253 ; et, pour le Comité spécial : A/AC.109/158 du 21 avril 1966, § 5 et 6 ; 167 du 31 mai 1966, § 5, 6 et 7 ; 248 du 9 juin 1967, § 5 et 12 ; 330 du 10 juin 1969, § 13 ; 360 du 25 août 1970, § 10.

(26) N° 52.

(27) Notamment dans l'affaire des territoires portugais et plus encore dans celle d'Afrique du sud, où l'A.G. se place dans des situations du chap. VII, alors que le C.S. refuse toujours de le faire en dépit des sollicitations de l'A.G. qui lui demande de prendre des sanctions : A/Rés.1761 (XVII) préc., § 8, et A/Rés.2054 (XX) préc., § 6 (Afrique du sud). De même dans la Rés. A/32 (I) du 9 février 1946 dans l'affaire d'Espagne, qui déclenchait moins une sanction qu'elle n'invitait les organes compétents à le faire, l'A.G. constate sim-

§ 2

LÉGALITÉ DE L'INVITATION

De l'acte par lequel un organe qualifie une situation et invite un autre organe à appliquer une sanction sur cette base, on peut se demander s'il ne constitue pas, à défaut d'une autorisation de la Charte en ce sens, un *double excès de pouvoir*, à l'égard de ce second organe (A), et à l'égard de l'Etat visé par l'allégation (B). On n'attachera pas à cette question plus d'intérêt qu'elle n'en mérite, une réponse positive n'ayant aucune conséquence quant à l'effectivité des résolutions qui passent outre (28).

A) LA COMPÉTENCE PAR RAPPORT A L'ORGANE COMPÉTENT
POUR DÉCLENCHER LA SANCTION

A l'égard de l'organe invité à appliquer des sanctions, l'intrusion dans sa compétence vient de ce qu'on entend *substituer une interprétation de la situation à la sienne*. Sans doute avons-nous vu que l'invitation qui lui était faite n'avait pas pour effet de lui retirer le pouvoir de décider de l'opportunité de la sanction, ni même d'estimer que la situation n'était pas celle qu'y voyait le premier organe, puisque ni la qualification en elle-même, ni l'invitation qui la suit, n'ont de valeur obligatoire à son égard. Mais la Charte ordonne les compétences des différents organes et il lui arrive de réserver la compétence à l'un d'entre eux alors même que les interventions d'un autre n'auraient pas pour effet de limiter les pouvoirs de celui qui en est régulièrement investi ; c'est précisément le cas dans les rapports entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, et spécialement en matière de maintien de la paix.

72. — L'Assemblée peut-elle qualifier la situation ? — La question du pouvoir de qualification de l'Assemblée prend ici un aspect

plement que l'Espagne ne remplit pas les conditions nécessaires à l'admission aux N.U. ; elle n'en tire aucune conséquence sur le plan de l'action : il appartiendra aux organes compétents, i. e. au C.S. d'abord, à l'A.G. ensuite sur son habilitation, d'en tirer les conséquences ; mais devant une candidature de l'Espagne, le C.S. aurait aussi bien pu ne pas tenir compte de cette résolution : d'ailleurs l'Espagne fut admise en 1955 sans qu'elle ait jamais été abrogée.

(28) *Supra*, n° 28.

un peu particulier. Admettons en effet qu'elle n'ait pas, contrairement à ce que nous avons reconnu, le pouvoir de qualifier une situation pour elle-même ; l'art. 11 § 3 l'inviterait encore à le faire dans certaines circonstances pour le Conseil : il permet à l'Assemblée d'attirer l'attention du Conseil sur des situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales, autrement dit sur des situations du chapitre VI, ce qui implique pour l'Assemblée un pouvoir et même une obligation de les qualifier en termes conventionnels ; de cette disposition, on a parfois tiré *a contrario* que l'Assemblée ne pouvait pas qualifier une situation dans les termes du chapitre VII mais qu'elle devait laisser ce soin au Conseil (29) ; cette conclusion paraît abusive, en ce qu'elle obligerait l'Assemblée, dans le cas où la majorité de ses membres ont la conviction que la situation menace actuellement la paix et justifie des sanctions que le Conseil devrait prendre en vertu du chapitre VII, soit à ne pas qualifier du tout la situation (alors qu'elle en a le pouvoir si la situation, moins grave, ne lui paraît pas être de celles qui appellent des sanctions) et à saisir le Conseil sans justifier cette demande, soit à la qualifier faussement dans les termes du chapitre VI, quitte pour le Conseil à nier ensuite cette qualification s'il estime que le chapitre VII est applicable. Il nous paraît plus sage d'admettre que l'Assemblée peut qualifier la situation dans les termes du chapitre VII, étant entendu, comme on l'a déjà noté, qu'il n'est pas lié le moins du monde par cette affirmation contenue dans une résolution non obligatoire (30), et qu'une éventuelle divergence n'a rien de choquant, ni politiquement du fait de la composition différente des deux organes, ni juridiquement du fait de la possibilité qu'ils ont d'apprécier les circonstances de l'espèce suivant des critères différents, comme ils l'ont fait en matière d'admission ou d'exclusion d'un Etat.

73. — L'Assemblée peut-elle recommander au Conseil de prendre des sanctions ? — D'une tout autre nature paraît être le pouvoir que l'Assemblée générale s'est parfois reconnu de suggérer expressément au Conseil de sécurité de prendre des sanctions sur la base de cette situation qu'elle avait ainsi qualifiée : nous ne sommes plus ici dans le domaine de la constatation, mais *aux limites de l'action* ; certes l'Assemblée n'agit pas elle-même et n'atteint pas

(29) Suède, A/PV.1395, § 165 ; Italie, *ibid.*, § 180 (A.G.do., XX^e, lors des débats sur la Rés. A/2054 dans l'affaire d'Afrique du sud).

(30) Goodrich & Simons, *op. cit.*, 349-50 ; v. aussi F.A. Vallat, « The G.A. and the S.C. of the U.N. », *B.Y.B.J.L.*, 1952/63-104, pp. 73-4.

encore le stade de la décision de sanctionner, dont nous avons fait le pivot de l'opération de sanction, mais elle en est très près. Nous sommes pourtant tenté d'admettre sur ce point la même solution que sur la qualification, et de penser, en dépit des fréquentes affirmations contraires (31), que l'Assemblée peut suggérer au Conseil les mesures à prendre : l'art. 11 § 2 et, sur un plan plus général, l'art. 10, lui permettent en effet de lui adresser des recommandations, sans préciser leur contenu ; si elles ne devaient consister qu'à lui renvoyer la question sans prendre parti sur la solution à lui donner, on ne voit guère l'utilité de cette disposition, et les rédacteurs auraient pu prévoir le renvoi immédiat au Conseil de toute question appelant une action ; en réalité le renvoi paraît correspondre à la conviction des fondateurs que seul le Conseil de sécurité a le pouvoir d'agir concrètement ; on ne peut tirer de là la conclusion que l'Assemblée doit voir ses pouvoirs amputés de quelque façon ; elle a tout pouvoir, hormis celui d'agir elle-même ; elle peut en particulier inviter le Conseil à user du pouvoir de sanction que lui seul détient dans cette conception, sous la même réserve que plus haut : cette invitation ne lie nullement le Conseil. Il apparaît en définitive que l'Assemblée n'excède ses pouvoirs à l'égard du Conseil, ni en qualifiant la situation qu'elle lui renvoie dans les termes du chapitre VII, ni en lui suggérant de prendre des sanctions pour en venir à bout (32).

74. — Les organes subsidiaires ont-ils ces mêmes pouvoirs ? — Il n'en va pas de même pour ceux de ses organes subsidiaires qui

(31) P.ex. Brésil, A/PV.1196 § 63 (A.G.do., XVII^e, aff. d'Angola, lors des débats sur A/Rés.1819).

(32) La question du pouvoir pour l'A.G. de recommander au C.S. d'adopter des sanctions a été examinée par le Secrétariat juridique à la demande de la 2^e Commission dans une autre hypothèse, celle de la suspension : l'Assemblée, qui n'y peut procéder que sur recommandation du Conseil, peut-elle l'inviter à la lui faire ? La réponse du Secrétariat (A/C.2/L.1030 ; reproduit dans A.J. N.U., 1968/210-5), qui s'efforce de ne pas aller au-delà de la question posée, ne répond pas parfaitement à celle que nous examinons ici : « La Charte ne contient aucune disposition qui empêcherait l'Assemblée, si elle le désirait, de recommander au C.S., conformément à l'art. 10 de la Charte, d'examiner la question de savoir si les actes et la politique d'un Etat membre n'appellent pas une action préventive ou coercitive et la suspension des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre prévue à l'art. 5 » (§ 17 et de même, § 25 c), autrement dit, semble-t-il, de mettre le Conseil face à ses responsabilités, mais sans lui suggérer plus précisément de les exercer ; la différence est bien mince avec l'exhortation dont nous traitons, et on peut voir dans la réponse du Secrétariat un puissant aval apporté à la position soutenue au texte. Pour une vue d'ensemble de la question de la compétence de l'A.G., v. *supra*, n^{os} 68-70, et *infra*, n^{os} 89-91.

prennent l'une de ces deux initiatives, comme l'a fait souvent le Comité chargé de l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (33). Il est arrivé qu'il prenne simplement acte de la qualification de la situation par l'Assemblée ou par le Conseil, ce qui est la conséquence normale de sa situation de subordination ; mais il a aussi souvent anticipé sur les initiatives de l'un ou de l'autre. Cette pratique est déjà contestable dans le premier cas, même si elle est pour le Comité le moyen le plus efficace de remplir les fonctions qui lui ont été dévolues lors de sa création et par les résolutions ultérieures par lesquelles l'Assemblée a statué sur ses rapports ; du moins peut-on admettre qu'il dispose ici d'un pouvoir de qualification délégué, alors qu'il n'a pas lui-même ce pouvoir : il serait en somme l'organe d'initiative de l'Assemblée en ce domaine et pourrait exercer le même droit de qualification qu'elle, qui ensuite entérinerait ou non ses appréciations. Dans le deuxième cas au contraire, les deux organes, comité subsidiaire de l'Assemblée et Conseil de sécurité, ne sont pas situés dans la même hiérarchie, et le premier ne peut certainement pas s'adresser directement au second pour lui suggérer sa propre qualification de la situation : il lui faudrait inviter l'Assemblée à entériner tout d'abord cette qualification pour la présenter ensuite elle-même au Conseil, qui est situé au même niveau qu'elle. A plus forte raison la même conclusion s'impose-t-elle à propos des recommandations faites par le Comité des vingt-quatre quand, ne se contentant plus de qualifier lui-même la situation, il invite le Conseil à déclencher les sanctions du chapitre VII ; il y a sans aucun doute un excès de pouvoir à l'égard du Conseil, dont on ne voit pas cependant quelle sanction il pourrait comporter, à défaut d'effet opératif des résolutions qu'il entache.

B) LA COMPÉTENCE PAR RAPPORT A L'ETAT VISÉ PAR LA SANCTION

75. — Quand nous avons examiné la légalité de l'acte par lequel un organe constate une situation de nature à justifier une sanction avant de la déclencher lui-même, nous ne nous sommes pas de-

(33) P.ex., à propos de l'affaire de Rhodésie : Rés. A/AC.109/112, 22 avril 1965, § 10 (appel au C.S. sur la « situation grave ») ; 120, 28 mai 1965, § 11 (*id.*) ; 158, 21 avril 1966, § 5 (menace à la paix) et § 6 (recommandation au C.S. d'envisager de nouvelles mesures du chap. VII) ; 167, 31 mai 1966, § 5 (*id.*) et § 6 (appel au C.S. pour qu'il recommande des mesures obligatoires au titre du chap. VII).

mandé si cette opération de constatation constituait une intervention inadmissible dans les affaires qui sont essentiellement de la compétence de l'Etat auquel une infraction est imputée. La question peut pourtant se poser : il est certain par exemple que dans toutes les affaires où les Nations Unies ont envisagé des sanctions alors que le caractère international de la situation était peu marqué (34), l'Etat visé pouvait opposer l'exception de l'art. 2 § 7 ; sa disposition finale permet cependant à l'Organisation d'échapper à cette exception, qui « ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII » (35) ; et comme il est impossible pour l'Organisation de décider d'appliquer ces mesures sans procéder à l'ensemble des opérations qui l'y habilitent, la dérogation à l'exception de compétence nationale lui permet évidemment de qualifier la situation dans les termes de l'art. 39 en dépit des protestations de l'Etat visé. On aboutit de ce fait à une situation curieuse : l'Organisation pouvant échapper à une limitation de sa compétence par une simple manifestation de sa volonté de déclencher des mesures figurant au chapitre VII, elle pourrait être tentée de qualifier une situation quelconque dans les termes de l'art. 39, dans le seul but de s'habiliter à y intervenir. Quand on sait la facilité avec laquelle elle passe outre à l'exception de l'art. 2 § 7, on craint moins l'éventualité de ce détournement du pouvoir de sanction à des fins différentes de celles pour lesquelles il a été confié aux Nations Unies.

Mais la situation n'est plus du tout la même quand l'organe qui qualifie la situation dans les termes du chapitre VII ne le fait pas pour s'habiliter lui-même à déclencher les sanctions correspondantes, mais pour inviter un autre organe à le faire ; il va de soi que celui-ci devra intervenir dans les affaires de l'Etat en cause, en constatant par exemple qu'il met la paix en danger par sa politique raciale, mais cette intervention trouvera une justification *a posteriori* dans les sanctions qu'il prendra sur la base de cette

(34) *Supra*, n° 59 (affaire d'Espagne). Sur le conflit entre la compétence nationale et le sujet d'intérêt international (« international concern », suggérant un intérêt mêlé de préoccupation), v. R. Higgins, *The development of I.L. through the political organs of the U.N.*, 80 et s., et le point de vue original de J.H. Howell, « A matter of international concern », *A.J.I.L.*, 1969/771-82.

(35) V. R. Higgins, *op. cit.*, 87-90, et notre bibliographie sur l'affaire de Rhodésie. Sur l'exception à l'art. 2 § 7 en faveur des mesures coercitives, v. Ch.B.H. Fincham, *Domestic jurisdiction, the exception of domestic jurisdiction as a bar to action by the League of Nations and the U.N.*, 95-100 et 160-1.

constatation. Quand au contraire l'Assemblée générale constate la même situation, non pour y trouver une justification à sa propre action de sanction, mais pour inviter le Conseil de sécurité à en entreprendre une, elle ne trouve aucune justification de cette sorte. On est donc amené à conclure que l'acte par lequel un organe déclare une situation propre à justifier ses sanctions sans en entreprendre lui-même, constitue une intervention chaque fois qu'il l'amène à prendre parti sur une question relevant essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, sans s'arrêter à la circonstance que cet acte, n'ayant par lui-même aucun effet juridique sur l'Etat qu'il concerne, et n'étant qu'un acte préparatoire, ne lui fait pas grief, puisque l'organe auquel il est adressé n'est même pas obligé d'en tenir compte. Vis-à-vis de l'Etat en cause, cet acte, isolé de ses conséquences, a au fond le même caractère qu'une résolution de condamnation ; or on admet habituellement que tout Etat dont la politique intérieure fait l'objet d'une demande d'inscription à l'ordre du jour de l'un des organes des Nations Unies, s'il ne peut opposer l'exception de compétence nationale à la discussion de cette question (36), peut à bon droit l'opposer au vote d'une résolution à l'issue du débat (37) ; il n'y a pas de raison d'adopter une solution différente dans le cas particulier d'une résolution renvoyant la question à un autre organe, pour le déclenchement de sanctions. Cette concession étant faite à la dignité de la victime, on ne peut que rappeler une fois de plus son dénuement devant une résolution de ce genre.

*
**

76. — Habilitation à sanctionner et déclenchement de la sanction : portée de la qualification. — Le chapitre précédent nous avait mis en présence de situations dont les organes des Nations Unies considéraient qu'elles donnaient prise à des sanctions ; le rattachement de certaines d'entre elles aux dispositions de la Charte était plus qu'acrobatique ; il avait été fait cependant et la quali-

(36) ...encore que l'intention des rédacteurs de la Charte ne paraisse pas avoir été d'admettre même cette forme pourtant anodine d'intervention : D.R. Gilmour « The meaning of « intervene » within art. 2 (7) of the U.N. Charter : an historical perspective », *I.C.L.Q.*, 1967/330-51, p. 350.

(37) S. Bastid, *Cours de D.J.P.*, 1967-68, pp. 720 et 1129.

fication de ces situations était à même de produire des effets de droit. On pouvait croire du moins que cette opération matérielle de qualification, dans les cas les plus critiquables, aurait quelque difficulté à passer le filtre de la légalité formelle de l'acte qui l'incorporait. Or nous constatons que ce filtre est inefficace : à part l'élimination des qualifications opérées par des organes subsidiaires pour leur propre compte, il ne nous a pas permis de limiter beaucoup la possibilité pour des organes non prévus par la Charte, de déclarer qu'une situation est apte à entraîner des sanctions ; presque transparent, l'acte de qualification de la situation ne permet pas de rendre compte de la légalité de l'acte par lequel un organe, retenant à tort ou à raison sa compétence pour déclencher une sanction, procède enfin à cet acte capital. C'est à lui que nous allons maintenant nous intéresser.

TITRE II

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION

77. — De la constatation à l'action : la place du déclenchement dans l'opération de sanction. — Le déclenchement de la sanction par l'O.N.U. est un acte capital puisque c'est à lui qu'on reconnaît si une action constitue une initiative individuelle des Etats qui la mènent ou une action collective de caractère corporatif ; la qualification peut avoir été faite par l'Organisation elle-même sans que pourtant la sanction qui la suit soit corporative : c'est le cas quand des Etats, endossant cette qualification, entreprennent une action sans attendre la décision des Nations Unies (1). C'est dire que *l'acte par lequel l'Organisation déclenche la sanction constitue la charnière* autour de laquelle s'articule toute l'opération : avant lui, il n'y a qu'une activité juridique sans effet sur la situation contre laquelle l'Organisation réagit ; après lui, qu'une activité mi-juridique, mi-matérielle, mal différenciée de celle que pourraient mener les Etats individuellement. C'est pourquoi l'acte de déclenchement doit être étudié successivement *en fonction de ce qui le précède et de ce qui le suit, de l'habilitation et de l'exécution* ; l'existence de la première lui fournit un fondement, la perspective de la seconde lui donne un contenu. On étudiera ces deux aspects dans le présent titre.

Toutefois, en nous référant à nouveau à l'habilitation, nous laissons de côté une catégorie de sanctions à laquelle nous avons fait de fréquentes allusions, mais qui n'a pas encore trouvé sa place

(1) *Supra*, nos 21-2.

dans les développements antérieurs : il s'agit des sanctions déclenchées sans habilitation, sans qu'un acte de qualification rattachant l'événement qui les fonde à un cas de sanction fixé par la Charte habilite les Nations Unies à employer contre lui les moyens qu'elle prévoit ; ici l'opération de sanction est amputée de sa première phase, et réduite à la décision de sanctionner ; nous avons trop insisté jusqu'à présent sur l'importance des actes qui la précèdent pour ne pas exprimer d'emblée des doutes sur la validité de ce nouveau procédé ; mais la fréquence de son emploi nous oblige à l'examiner de plus près avant de l'écarter éventuellement comme inconstitutionnel. Et même si nous concluons en ce sens, en reconnaissant que les résolutions de sanctions prises suivant cette procédure manquent de base légale, il nous faudra encore en étudier le contenu, pour tenir compte de l'application effective de certaines de ces résolutions, dont la validité n'est pas toujours contestée par les organes chargés de les appliquer ; au reste, il ne diffère pas nécessairement du contenu des résolutions prises conformément à la Charte, et il ne sera pas nécessaire de consacrer aux unes et aux autres des développements séparés. On étudiera par conséquent :

Chapitre I : Le déclenchement de la sanction sur habilitation.

Chapitre II : Le déclenchement de la sanction sans habilitation.

Chapitre III : Le contenu de l'acte de sanction.

CHAPITRE PREMIER

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION SUR HABILITATION

La régularité de la qualification n'est plus ici en cause : il est désormais acquis que l'un des organes de l'O.N.U. au moins a compétence pour déclencher une certaine sanction définie par la Charte ; mais il reste une large part d'indétermination faute de précisions sur la légalité formelle de l'acte de déclenchement. Mais avant même de s'interroger sur ce point, l'Organisation doit savoir contre qui elle entreprend son action. On examinera successivement le problème de l'*imputation des situations sanctionnées* (Section I), et les questions relatives à l'*acte de déclenchement* (Section II).

Section I

L'imputation de la situation sanctionnée

La situation contre laquelle réagissent les Nations Unies doit nécessairement être imputée à une collectivité déterminée (§ 1), mais ni la Charte, ni la pratique ne se montrent très exigeantes quant à la nature de cette collectivité (§ 2).

§ 1

LA NÉCESSITÉ DE L'IMPUTATION

78. — Sanctions contre des actes et réactions contre des situations. — Les mesures que nous avons rencontrées jusqu'à présent constituent une réaction de l'O.N.U. contre des agissements comportant au moins en partie un élément d'illégalité. Mais quand il s'agit d'appliquer la sanction correspondante, un clivage se pro-

duit entre deux catégories de situations. La *première* comprend celles résultant de la violation d'obligations conventionnelles assorties de sanctions et d'obligations inhérentes à la qualité d'Etat membre des Nations Unies (1) ; dans ce premier cas, la sanction découle de dispositions conventionnelles qui en déterminent le motif en même temps qu'elles en désignent automatiquement les destinataires. La chose s'explique aisément : l'infraction contre laquelle l'Organisation réagit consiste à chaque fois en *un acte, une abstention, ou une succession d'actes ou d'abstentions*, dont un Etat s'est rendu coupable au mépris de la Charte ; que cette infraction ait eu pour conséquence de créer une certaine situation susceptible d'une qualification juridique importe peu : l'Organisation, en entreprenant une action coercitive, réagit *contre l'Etat coupable et non contre la situation* née de son infraction ; le rétablissement de la situation antérieure suivra ou non l'imposition de la sanction ; même s'il constitue le but de l'action coercitive, ce n'est pas sur la situation qu'elle porte, mais sur l'acte illégal qui l'a rendue possible.

Il n'en va pas de même des sanctions de la *deuxième* catégorie, dirigées *contre une situation* de l'art. 39, dont l'aspect de sanction au sens classique s'efface quelque peu derrière l'aspect coercitif (2) ; la preuve en est le texte même de l'art. 39 qui donne au Conseil de sécurité le pouvoir de décider « *quelles mesures seront prises (...) pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* » : le souci essentiel n'est pas tant de punir l'Etat qui, par son comportement, a donné naissance à cette situation, ni même de dissuader d'autres Etats d'agir dans le même sens à l'avenir, que de rétablir au plus vite une situation pas forcément identique à celle qui a été troublée, pas forcément correcte en droit, mais pacifique. Le détournement de l'attention, des actes donnant naissance à une situation, vers cette situation elle-même, qui résulte d'une modification du but de la sanction, entraîne une modification de son motif : alors que dans les cas précédents, elle se fondait

(1) i.e. celles que nous avons examinées *supra*, n° 40-48.

(2) *Supra*, n° 13-18. Dans tout ce paragraphe nous raisonnons sur l'« hypothèse minima ». Nous avons conclu pour notre part, d'un point de vue de stricte logique juridique, à la qualité de sanctions au sens classique des mesures prises par le C.S. en application du chap. VII. Ce n'est pourtant pas l'opinion générale de la doctrine, et, ce qui importe davantage encore, ce n'est peut-être pas non plus celle des organes mêmes de l'O.N.U. Nous intéressant maintenant à la pratique à l'origine de laquelle ils se trouvent, nous croyons nécessaire un examen du cheminement intellectuel suivi par eux pour neutraliser les objections que leur opposent ceux qui nient leur rôle sanctionnateur.

sur un acte illégal, elle se fonde maintenant sur une situation intolérable, certes rendue telle par des actes contraires au droit international, mais dont l'aspect d'illégalité passe au second plan. La situation qui motive la sanction prenant ainsi un *caractère objectif*, il paraît *moins nécessaire d'en imputer la responsabilité à un Etat* particulier, et on en conclut à bon droit que, tous les moyens coercitifs étant bons pour mettre fin à la situation, l'action pourrait être dirigée aussi bien contre un Etat non coupable, s'il est à l'origine de cette situation (3).

Cette thèse, qui repose sur une analyse exacte de la Charte, est l'argument le plus solide à l'appui de la négation du caractère de sanction des mesures prises par l'O.N.U. en vertu du chapitre VII : si en effet l'action tend à mettre fin à la situation dangereuse, sans aucun souci de rechercher les infractions qui y ont donné naissance ni de distinguer entre les responsables et les autres dans l'imposition des mesures, et si l'on refuse en même temps de qualifier d'« obligation » la condition exigée d'un Etat à peine de mesures coercitives (4), le mot de « sanction » utilisé pour la désigner n'est qu'une formule commode mais erronée, et il faut conclure que les Nations Unies disposent de deux formes d'action coercitive non armée radicalement différentes : l'action de sanction proprement dite, et une action de police au sens habituel de ce mot (5). Mais cette conclusion méconnaît la *nécessité d'une imputation de la situation à l'Etat qui en est responsable* ; s'imposant pour des raisons politiques, elle est au surplus inhérente à la technique de la sanction, et la pratique qui s'est dessinée en ce sens, si elle ne trouve pas dans les dispositions pertinentes de la Charte de base juridique certaine, est fortement étayée par la logique de l'opération de sanction.

79. — La pratique de l'O.N.U. — C'est bien en ce sens que s'est fixée la pratique : jamais jusqu'à présent l'O.N.U. n'a entrepris d'action contre une situation objective, mais *toujours contre un Etat* (ou une collectivité) *préalablement déclaré responsable* de sa survenance. Des raisons *politiques* évidentes l'y incitent : à part dans l'affaire de Corée, toutes les actions coercitives de l'O.N.U. engagées sur la base du chapitre VII ont — péniblement parfois — raccroché la situation de l'espèce à la menace pour la paix visée à l'art. 39 : moins cette qualification était convaincante, plus il

(3) V. *infra*, n°s 82-3.

(4) *Supra*, chap. prélim., II et VI.

(5) ...i.e. avec la coloration d'arbitraire que nous avons relevée dans le chap. prélim. pour la critiquer (n° 11).

était nécessaire de doubler ce motif objectif d'accusations portées contre un Etat individuellement désigné ; moins la gravité alléguée de la menace pour la paix justifiait la réaction collective, plus il fallait que les motifs de légalité prissent le relais de ceux tirés de l'ordre public international.

C'est ce qui explique la minutie avec laquelle les Etats désireux de faire appliquer des sanctions à un Etat dont le comportement peut difficilement être considéré comme constitutif d'une menace pour la paix, relèvent les éléments à sa charge permettant de l'en déclarer responsable. Ils écartent même les objections de ceux qui, ayant en vue la complexité de la situation née des actions de cet Etat et des réactions des autres, voudraient faire disparaître cette imputation individuelle derrière l'objectivité de la situation créée et laisser l'Organisation agir sur la situation plutôt que contre un Etat déterminé : on a vu ainsi qualifier de menaces pour la paix imputables à des Etats coloniaux des situations qui n'ont pu devenir telles que par les menaces d'intervention des Etats qui les entourent, alors que la politique de l'Etat colonial était, en dépit de sa politique raciale, parfaitement pacifique (6).

Quoi qu'il en soit de sa légitimité, cette pratique a triomphé par l'inscription dans les motifs des résolutions d'une formule indiquant que l'O.N.U. est habilitée à déclencher les sanctions contre un Etat en particulier, par son attitude constitutive d'une menace pour la paix. Il lui est difficile au demeurant d'échapper à cette nécessité qui n'est plus seulement politique, mais *technique*, à partir du moment où, à côté des éléments de droit entrant indéniablement dans la définition de l'agression, la pratique tend à les introduire aussi dans celle de la menace pour la paix : ayant pris l'habitude de rattacher celle-ci, non plus seulement à des éléments de fait mais à des considérations tirées de la violation par un Etat de la légalité internationale (7), il lui était impossible d'échapper à l'obligation d'imputer à un Etat individualisé la responsabilité de la menace.

80. — Le texte de la Charte. — Le support conventionnel de cette pratique est incertain. Il va de soi que la Charte n'interdit pas d'imputer à un Etat en particulier l'existence d'une situation

(6) Ainsi dans l'affaire d'Afrique du sud, on a souvent cherché à démontrer l'existence d'une menace pour la paix en invoquant le caractère intolérable du régime et la nécessité où les Etats africains se trouveraient d'intervenir en faveur de la majorité raciale : v. p. ex. Guatemala, A/SPC/SR.333, § 15 (A.G.do., XVII°).

(7) *Supra*, n° 62.

de l'art. 39, non seulement s'il s'agit d'une agression qui, en tant qu'acte, doit forcément être mise à la charge d'un Etat désigné, mais aussi s'il s'agit d'une menace pour la paix. Mais si l'imputation est possible, *est-elle obligatoire* ? Quelques dispositions inciteraient à le penser : tout d'abord l'art. 40 précise que les mesures provisoires ne préjugent pas les droits ou la position des parties, ce qui paraît impliquer *a contrario* que les mesures définitives supposent, elles, une détermination de leurs responsabilités. Ensuite, l'art. 2 § 5 érige en principe des Nations Unies l'obligation pour les Etats membres de s'abstenir de toute assistance à l'Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action coercitive, ce qui implique la détermination préalable des responsabilités dans la survenance de la situation. Ces considérations ne renversent cependant pas à elles seules la conclusion qu'on peut tirer de la lecture de l'art. 39 : rien dans la possibilité qu'il donne au Conseil de sécurité de déclencher des sanctions n'indique qu'il ne puisse le faire que contre l'Etat responsable de la situation qui les rend nécessaires ; il précise seulement que le but des mesures doit être le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité, sans limiter le choix du Conseil quant aux moyens d'y parvenir. On admettrait donc volontiers qu'il décide par exemple un embargo général sur les armes à destination des parties en présence, et même de tous les Etats de la région où la paix est troublée, si des considérations plus générales ne faisaient douter de cette possibilité.

81. — La logique des sanctions. -- Toutes les mesures énumérées à l'art. 41 ont en effet un *caractère nettement punitif*, et ne peuvent frapper indifféremment l'Etat agresseur et la victime de l'agression, celui dont les agissements menacent actuellement la paix et celui qui s'efforce de se prémunir contre une éventuelle rupture : ni l'interruption des relations économiques et des communications, ni la rupture des relations diplomatiques ne peuvent être considérées comme des mesures neutres ; la dernière en particulier a un sens traditionnel et ne peut être interprétée que comme une désapprobation formelle de la politique d'un Etat, évidemment exclusive de la désapprobation simultanée de la politique de celui qui lui résiste (8). Une conception neutraliste de la sanction serait

(8) C'est une différence fondamentale avec les actions entreprises par le C.S. en vertu du chap. VI. Comme on l'a fréquemment souligné (p.ex. R. Higgins, « The place of I.L. in the settlement of disputes by the S.C. », *A.J.I.L.*, 1970/1-18, p. 17 et O. Schachter, « The quasi-judicial rôle of the S.C. and the G.A. », *A.J.I.L.*, 1964/1960-5, p. 961), il évite de déclarer l'une des Parties coupable quand il agit dans sa fonction de règlement des différends ; quand il passe sous la rubrique « mesures coercitives », il est au contraire presque acculé à cette détermination : Schachter, *op. cit.*, 962.

d'ailleurs contraire à l'esprit même de cette action qui, dans l'esprit des fondateurs tant de la S.D.N. que de l'O.N.U., visait entre autres à rétablir l'équilibre entre un agresseur puissant et une victime faible par une double entreprise de lutte contre l'un et d'aide à l'autre.

Du moins pourrait-on douter de la nécessité pour l'Organisation de prendre parti sur l'imputabilité de la situation dans les cas où la responsabilité de sa naissance est douteuse et où les torts sont relativement partagés ; mais une telle situation n'implique nullement l'absence d'imputabilité, et la nécessité pour l'Organisation d'agir non contre l'Etat responsable, mais contre la situation considérée objectivement, car si la responsabilité est partagée, la sanction pourra être dirigée à la fois contre tous ceux qui la partagent : la neutralité de l'Organisation dans l'imposition de sanctions ne vient pas de son refus de prendre parti sur l'imputabilité et de sa préférence pour une action fondée sur l'existence d'une situation objective, mais au contraire d'une analyse de l'imputabilité entraînant une action contre les Etats en raison de leur responsabilité conjointe : le résultat est le même, mais le processus qui y aboutit, et même parfois la technique juridique employée, sont très différents. On n'objectera pas à cette solution que la situation risque d'empirer avant que l'organisation n'ait pris parti sur la responsabilité : l'art. 40 lui permet en effet de prendre des mesures provisoires pour empêcher cette aggravation ; et il s'agit bien cette fois de mesures neutres, s'appliquant à la situation directement ou à tous les Etats qui y sont impliqués, et de mesures provisoires, appelées à prendre fin dès que le Conseil de sécurité, mettant à profit le délai qu'il s'est laissé, aura déterminé les responsabilités respectives des parties et sera ainsi mis à même de déclencher des mesures différenciées.

§ 2

LES COLLECTIVITÉS AUXQUELLES LA SITUATION EST IMPUTABLE

Déclarer comme nous venons de le faire que les principes généraux du chapitre VII exigent que la situation soit imputée individuellement pour rendre la sanction possible, contribue à compliquer la tâche de l'O.N.U. : non pas tant parce qu'il n'est pas tou-

jours facile de trouver le responsable que parce que cette exigence paraît limiter quelque peu ses possibilités d'action. La question ne se pose pas quand la situation ne met en présence que des Etats, et des Etats membres ; mais qu'en est-il si la responsabilité de la situation revient à un *Etat non membre* ou à une *collectivité non étatique* ? Si l'action des Nations Unies était fondée sur l'existence d'une situation objective, cette circonstance ne constituerait pas un obstacle ; mais si l'on admet au contraire qu'elle ne peut l'être que contre les responsables de cette situation, elle permet de douter de la possibilité d'une action dans ce cas. L'Organisation ne s'est pourtant pas arrêtée à cette objection, et a estimé que les situations de l'art. 39 justifiaient des sanctions contre les collectivités non étatiques et contre les Etats non membres des Nations Unies responsables de leur survenance.

82. — Le cas des Etats non membres. — Il n'y a pas lieu de s'en étonner en ce qui concerne les Etats non membres, à l'égard desquels l'O.N.U. tient de l'art. 2 § 6 le pouvoir de faire en sorte qu'ils agissent conformément aux principes des Nations Unies dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ce qui lui donne certainement la possibilité de constater que leur attitude est constitutive par exemple d'une menace pour la paix et d'agir en conséquence à leur égard comme elle le ferait à l'égard d'un Etat membre (9). L'affaire de Corée ne fournit pas de renseignements très sûrs : la situation de la République popu-

(9) Cette disposition est généralement considérée comme l'une de celles qui créent des obligations à la charge d'Etat non membres. C'est certainement vrai si l'on a en vue les obligations indirectes nées par récurrence de l'action coercitive (v. texte), mais il est impossible de tirer de l'art. 2 § 6 des obligations directes à l'égard des tiers : outre que rien, dans le droit positif actuel, ne permet de les leur imposer (sous réserve des situations dites « objectives », dont le caractère incontestable pour les tiers s'explique sans doute mieux par leur caractère coutumier que par leur force conventionnelle), l'art. 2 § 6 n'a pas cet objet : en déclarant que l'Organisation « fait en sorte » que les Etats non membres agissent conformément aux principes de la Charte, il lui reconnaît un pouvoir politique, et ne lui confère aucun droit : pouvoir justifié par la puissance objective des Etats coalisés à sa naissance (et dont le chap. XVII est la conséquence et l'illustration), et aujourd'hui par son caractère quasi-universel ; mais pouvoir qui ne peut lui permettre de passer outre à un principe de technique juridique inhérent au droit conventionnel. Comp. : Kelsen, *op. cit.*, 106-10 (et les références citées en n. 9 sur la Conférence de San Francisco) ; Verdross, « Idées directrices de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1953 (II), t. 83/1-78, pp. 57-8 ; Ph. Braud, « Recherches sur l'Etat tiers en D.I.P. », *R.G.D.I.P.*, 1968/17-96, pp. 91-6.

laire de Chine vis-à-vis de l'O.N.U. n'est pas celle d'un Etat non membre, et la Corée du nord, qui s'est vu imputer la co-responsabilité de l'agression contre la Corée du sud, était un élément d'un Etat divisé (10). Mais si les projets tendant à agir contre l'Espagne en vertu du chapitre VII ont échoué, ce n'est pas parce que cet Etat ne faisait pas partie de l'O.N.U., mais parce que la majorité a estimé que la situation ne correspondait pas à cette qualification.

Il va de soi du reste que la qualité de tiers à l'Organisation ne saurait constituer un obstacle pour elle quand elle désire qualifier une situation, cette qualification ne créant à elle seule aucune obligation à la charge de l'Etat qui en est l'objet ; quand elle a pour effet le déclenchement d'une action contre lui, elle entraîne pourtant la conséquence paradoxale qu'un Etat non membre des Nations Unies est considéré après-coup comme tenu de ne pas violer des normes qui n'ont pas pour lui en principe de caractère obligatoire, mais qui, en ce que leur violation entraîne le déclenchement de sanctions, acquièrent ce caractère par récurrence. Contentons-nous de constater ce fait, voulu par les auteurs de la Charte, qui ont considéré soit que les actions corporatives sont des actions de police dont le déclenchement ne suppose pas de violation d'une obligation juridique assumée par l'Etat qui la supporte, soit, comme nous le pensons plutôt, que l'obligation de s'abstenir de toute menace contre la paix constitue une obligation de droit international général, indépendante de la Charte, mais dont les Nations Unies sont le mieux à même d'assurer le respect.

83. — Le cas des collectivités non étatiques. — Beaucoup plus curieuse est la position des collectivités non étatiques. La Charte à vrai dire n'a pas envisagé leur cas, et la pratique n'a pas eu à s'en mêler jusqu'à une époque récente : ou bien la collectivité responsable de la menace pour la paix ou de la rupture de la paix était un Etat reconnu par la plupart des membres des Nations Unies, ou bien c'était un gouvernement dont la situation était incertaine, partageant avec un autre la faveur des reconnaissances de la communauté internationale, comme c'était le cas pour la Chine. Il n'en est plus de même pour la Rhodésie, dont la déclaration d'indépendance n'a été acceptée par aucun Etat ni par l'O.N.U., mais dont les autorités déclarées illégales ne détiennent pas moins

(10) V. J. Kunz, « Legality of the S.C. resolutions of June 25 and 27, 1950 », *A.J.I.L.*, 1951/137-42, p. 139, § 3-4-6 ; P.B. Potter, « Legal aspects of the situation in Korea », *A.J.I.L.*, 1950/709-12, p. 711.

un pouvoir effectif (11) ; à qui alors fallait-il imputer la situation constitutive d'une menace pour la paix ? Le choix du Royaume-Uni, légalement responsable des actes de sa colonie, mais se déclarant dans l'incapacité d'agir sur elle, aurait eu pour singulière conséquence, compte tenu de l'identité de principe de l'Etat auquel la situation est imputable et de celui contre lequel les sanctions sont dirigées, de permettre aux Nations Unies de déclencher leur action contre lui et non contre la Rhodésie, ce qui, outre la bouffonnerie de la chose (12), n'aurait eu aucun effet sur la situation attaquée ; d'où le choix inévitable de la deuxième solution, consistant à mettre en œuvre des sanctions contre la Rhodésie elle-même, après avoir déclaré que ses actes étaient illégaux et que la situation qu'ils créaient était constitutive d'une menace pour la paix. Mais par un étonnant paradoxe, les Nations Unies en viennent ainsi, au moment même où elles déniaient et s'engagent à dénier pour l'avenir la qualité d'Etat à la Rhodésie, à la traiter exactement comme un Etat en faisant d'elle un sujet de droit, auquel elles imposent par récurrence des obligations tirées de la Charte, et notamment celle de respecter la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, dont elles avaient jusqu'alors réclamé l'application par le Royaume-Uni (13). Il n'y a pas lieu de s'étonner

(11) McDougal & Reisman, « Rhodesia and the U.N. : the lawfulness of international concern », *A.J.I.L.*, 1968/1-19, p. 17. Ce refus de reconnaissance ne nous paraît pas de nature à affecter la qualité d'Etat de la Rhodésie. Dans une conception réaliste du D.I., la Rhodésie est un Etat, et la question se ramène à celle de l'imposition de sanctions à un Etat non membre ; on est cependant obligé de raisonner ici par référence au système juridique de l'O.N.U. : pour elle la Rhodésie n'est pas un Etat tiers, ce n'est pas un Etat du tout. C'est en partant de fictions de ce genre qu'on peut arriver à l'aberration citée au texte. Sur la situation internationale de la Rhodésie après l'indépendance, v. : D.J. Devine, « Status of Rhodesia in I.L. », *Acta Juridica*, 1967/39-47 ; Z. Cervenka, « Legal effects of non-recognition of Southern Rhodesia's unilateral declaration of independence in I.L. », *Casopis pro mezinárodní právo*, 1967/120-9 et 225-42 ; L.C. Green, « Southern Rhodesian independence », *Archiv des V.R.*, 1969/155-91 ; A.G. Mochi Onory, « Problemi connessi con la dichiarazione unilaterale d'indipendenza della Rhodesia del Sud », *Dir. int.*, 1966/212-22.

(12) Notons pourtant que c'est la solution adoptée par certains Etats africains au début de la crise (G. Fischer, « Le problème rhodésien », *A.F.D.I.*, 1965/41-70, p. 61 ; Ch. Rousseau, « Chronique », *R.G.D.I.P.*, 1967/442-504, pp. 475-7).

(13) Cette affirmation ne rejoint pas celle du Premier Ministre rhodésien, cité par R. Higgins (« I.L., Rhodesia and the U.N. », *The world to-day*, 1967/94-106, p. 105) selon lequel le fait même de traiter la question aux N.U. équivaldrait à une reconnaissance de l'indépendance par le Royaume-Uni ; ce que nous voulons dire, c'est que la Rhodésie, se voyant substituée à la puissance coloniale dans l'obligation récurrente de respecter la Rés. 1514, est traitée, sinon comme un Etat, du moins comme une collectivité indépendante en fait et ayant une volonté puisqu'on cherche à faire pression sur elle.

outre mesure de cette situation, qui résulte de l'obstination des Nations Unies depuis des années à tenir la Rhodésie pour un territoire non autonome au sens du chapitre XI de la Charte, et du Royaume-Uni à la fois à nier cette qualification et à soutenir qu'il n'avait sur elle aucun moyen d'action constitutionnel du fait du statut d'autonomie qu'il lui avait accordé, tout en niant toute compétence aux Nations Unies fondée sur les dispositions de la Charte. Il est tout à fait évident en réalité que la Rhodésie, même dépendante de la Couronne, constituait dès avant 1965 un territoire doté d'une autonomie suffisamment large pour qu'il puisse être tenu pour responsable des menaces pour la paix auxquelles il contribuait par son comportement.

Concluons-en, pour ce qui concerne aussi bien les Etats non membres que les collectivités non souveraines que *les situations de l'art. 39 peuvent leur être imputées, et les sanctions correspondantes appliquées, du moment qu'ils ont le pouvoir de faire librement des actes susceptibles de produire de telles situations.*

Section II

L'acte de déclenchement de la sanction

L'opération de qualification a pour effet de faire entrer une situation parmi celles en face desquelles la Charte prévoit une sanction, et d'habiliter par conséquent l'Organisation dans son ensemble à déclencher une sanction ; elle n'habilite pas pour autant un organe particulier. C'est donc dans la Charte même qu'il faut chercher quel est l'organe compétent pour prendre la sanction et les caractères de cet acte, une fois admis que l'un des organes au moins est à coup sûr compétent. C'est une opération qui ne présenterait guère de difficultés si la pratique n'avait imaginé des formules différentes de celles prévues par la Charte : il arrive en effet que face à une situation, qualifiée en termes de sanctions, *un autre organe* que celui investi par la Charte *déclenche la sanction*, ou que *l'organe compétent la déclenche suivant d'autres modalités* que celles qu'elle ordonne. On envisagera ces hypothèses (§ 2) après avoir examiné le cas normal (§ 1).

§ 1

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION
SUIVANT LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE

Le pouvoir de déclencher la sanction *repose sur la qualification* de la situation en termes de sanction ; c'est une exigence unique, mais fondamentale (A). Une fois cette condition remplie, le pouvoir de déclencher la sanction est parfaitement *libre* (B).

A) LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION,
COROLLAIRE DE L'HABILITATION

84. — Il y a peu à dire sur ce point : une fois admis que la sanction peut être déclenchée dans la situation présente, il suffit à l'organe chargé de cette mission par la Charte de déduire de celle-ci sa propre compétence pour déclencher la sanction ; c'est un pouvoir qui va absolument de soi dès lors que l'Organisation a été habilitée à sanctionner ; l'opération de déclenchement, loin d'être un acte grave, n'est juridiquement que la *conséquence logique de l'opération fondamentale*, c'est-à-dire la *qualification*. Cette sorte de passivité de l'organe de déclenchement serait choquante si l'opération de qualification était le fait d'un autre organe : l'organe de déclenchement, réduit à l'enregistrement de l'interprétation de la Charte donnée par un autre que lui, aurait un pouvoir nul, et nulle responsabilité dans l'action de sanction ; mais ce n'est jamais le cas, puisque le déclenchement de la sanction suppose toujours une qualification par l'organe de déclenchement lui-même ; nous avons vu (14) qu'il pouvait être invité par un autre organe, estimant que la situation requérait une sanction, à agir en ce sens, mais que cette résolution n'avait de portée obligatoire pour lui, ni dans la qualification donnée à la situation, ni dans l'invitation à en tirer les conséquences ; si bien que l'organe de déclenchement est toujours obligé de la qualifier à son tour, quitte à endosser s'il le juge bon la qualification donnée par un autre que lui, mais en prenant alors la responsabilité d'une décision qu'il fait ainsi sienne.

Le seul cas où l'on pourrait douter de son pouvoir est celui de l'exclusion : on peut être tenté en effet d'analyser les compétences

(14) *Supra*, n° 71.

respectives du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale en compétence pour constater et qualifier la situation, et compétence pour déclencher la sanction sur la base de cette qualification et de l'invitation faite en ce sens par le premier à la seconde ; mais ce serait une erreur ; en réalité le Conseil qualifie la situation de façon à permettre aux organes compétents de procéder à l'exclusion ; mais on ne doit pas en conclure que l'organe compétent est l'Assemblée ; c'est d'abord le Conseil, qui tire le premier les conséquences de l'habilitation qu'il s'est donnée à lui-même ; l'Assemblée ne saurait se prévaloir d'une affirmation du Conseil selon laquelle la situation justifierait l'exclusion pour y procéder elle-même ; elle doit attendre la décision du Conseil, qui prend la forme d'une résolution lui recommandant d'agir en ce sens (15). Pas davantage l'Assemblée n'est tenue par la qualification effectuée par le Conseil, qui ne vaut que pour lui-même et cesse de produire ses effets dès la recommandation du Conseil ; la décision finale de l'Assemblée s'appuie exclusivement sur sa propre qualification, qui, nous l'avons vu, pourrait être différente.

B) LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION, ACTE DISCRÉTIONNAIRE

85. — Caractère facultatif de la décision de déclenchement. — La responsabilité propre de l'organe de déclenchement ainsi établie par l'obligation qui lui est faite de qualifier lui-même la situation, est renforcée par la nature de son pouvoir, qui est discrétionnaire. C'est là la conséquence normale du caractère politique de l'opération de sanction : nous avons insisté (16) sur le large pouvoir d'appréciation qui lui était laissé dans la définition des éléments de la situation propre à justifier des sanctions ; du moins était-il tenu par les dispositions conventionnelles dans la mesure où elles les précisaient. Au contraire la Charte dispose expressément, dans tous les cas que nous étudions ici, que l'organe habilité à le faire n'est *jamais tenu d'user de son pouvoir* de déclencher une sanction (17) ; il lui appartient de prendre sa décision en considération

(15) On est tenté une fois encore d'extrapoler le second avis de la Cour sur l'admission (C.I.J., *Rec.* 1950/4).

(16) *Supra*, titre I, chap. 1.

(17) V., pour l'art. 94 § 2 : E.P. Deutsch, « Problems of enforcement of decrees of international tribunals », *Amer. Bar. Assoc. J.*, 1964/1134-9, pp. 1137 et s. ; L. Cavaré, « L'arrêt de la C.I.J. du 18 novembre 1960 et les moyens d'assurer l'exécution des sentences arbitrales », *Mél. Rolin*, 39-54, p. 52 ; C. Vulcan, « L'exécution des décisions de la C.I.J. d'après la Charte des N.U. », *R.G.D.I.P.*, 1947/187-205, pp. 197-8.

d'arguments politiques dont le jeu sort de notre champ d'investigation (18). Cela dit, dans la pratique, la qualification de « situation à sanctions » va généralement de pair avec le déclenchement de l'action correspondante ; la raison en est évidente : rien n'obligeant l'organe de déclenchement à déclarer qu'une situation appelle une sanction, on voit mal ce qui pourrait l'inciter à le faire s'il n'a pas l'intention d'user de ses pouvoirs, encore qu'on puisse voir dans cette déclaration une sorte de condamnation d'une solennité particulière (19). Quoi qu'il en soit, le caractère discrétionnaire du pouvoir de sanction comprend des modalités différentes et des degrés : limité au seul pouvoir de déclencher ou non une sanction pour réagir contre l'infraction dans le cas général, il laisse plus de souplesse au jeu politique de l'organe compétent dans le cas particulier de l'art. 19.

86. — Le cas particulier de l'art. 19. — Cette sanction est la seule dont l'application ne suppose pas un vote de l'organe qui l'inflige à l'Etat coupable : le Président de l'Assemblée et les présidents des commissions, informés par le Secrétaire général de la situation des Etats en cause, se contentent d'omettre leurs noms au moment des votes. L'U.R.S.S. a prétendu le contraire, et s'est déclarée convaincue que l'art. 19, constituant une modalité de la « suspension des droits et privilèges de membre » à laquelle se réfère l'art. 18 § 2, requiert un vote de l'Assemblée, et au surplus à la majorité des deux-tiers (20). La réponse du Secrétaire général (21) tire les consé-

(18) On se rappelle au surplus que, d'après la Charte, la reconnaissance d'une situation de l'art. 39 laisse une alternative au C.S. : ou bien agir dans ses fonctions de « règlement pacifique des différends », ou bien user de ses pouvoirs en matière de « action collective » (*supra*, n^{os} 7-8).

(19) R. Higgins, *op. cit.*, 102 ; Goodrich & Simons, *op. cit.*, 347 et 361, et, p. 352, la discussion sur l'indépendance de la constatation et de l'action. Il existe cependant un cas où l'habilitation qu'un organe se donne à lui-même peut n'être pas suivie de l'un de ses effets normaux : celui de la suspension, qui suppose une habilitation par le déclenchement d'autres mesures, coercitives ou non ; c'est le recours à l'art. 39, puis à l'une des actions prévues par les art. 41 et s., qui habilite le C.S. à déclencher lui-même la suspension en recommandant à l'A.G. de confirmer sa décision ; mais le recours à cette mesure à partir du moment où les actes qui la conditionnent ont été pris n'est pas nécessaire : il appartient au Conseil de décider discrétionnairement s'il doit ajouter aux mesures prises à titre principal en vertu du chap. VII la mesure accessoire que constitue la suspension.

(20) Lettre A/7111, du 19 juin 1968, au S.G.

(21) A/7146, Avis du Conseiller juridique (reproduit dans A.J.N.U., 1968/199-202). Cette position a été approuvée par la doctrine (D. Ruzié, *Le pouvoir de sanction des organisations internationales*, 10), qui a simplement regretté que cette intransigeance ne se soit pas manifestée à l'égard de l'U.R.S.S. et de la France ; on ne saurait voir toutefois dans cette différence de traitement une

quences de la rédaction sans équivoque de l'art. 19 : si les auteurs de la Charte n'avaient pas entendu faire de cette suspension une mesure automatique, ils auraient sans aucun doute introduit une formule indiquant l'intervention active de l'Assemblée, au lieu de dire que l'Etat fautif « ne peut participer au vote ». Dans ces conditions, le pouvoir discrétionnaire, qui ne peut pas s'exercer à l'occasion du déclenchement de la sanction, comporte une modalité raffinée qui permet à l'Assemblée de la lever, tout en reconnaissant que la situation est bien de celles qui en justifient la mise en œuvre. L'infraction ne comportant pas d'élément intentionnel, la qualification est le résultat d'une constatation de fait ; par conséquent l'existence de « circonstances indépendantes de la volonté » de l'Etat ne peut être un fait justificatif, qu'à défaut de vote sur la réalisation de l'infraction et sur le déclenchement de la sanction, l'Assemblée ne pourrait d'ailleurs pas reconnaître ; mais elle peut en faire une excuse absolutoire, par la voie d'un acte positif, le seul qu'elle ait l'occasion de prendre, et qu'elle prend discrétionnairement (22) ; alors que dans les autres cas, sa passivité signifie son refus de sanctionner, elle signifie ici un refus de faire obstacle à une sanction automatique qui se déclenche sans aucune intervention de sa part (23).

violation absolue du principe d'égalité des membres : quoi qu'il en soit de la décision de la Cour sur les dépenses résultant d'opérations de maintien de la paix, elles revêtent un caractère extraordinaire que n'ont pas les dépenses couvertes par la contribution réclamée aux Etats impliqués dans la présente affaire (la lettre A/7086 du S.G. informant l'A.G. de la situation de ces Etats parle de « retard dans le paiement de leur contribution au budget ordinaire »). Il s'agissait en l'espèce des arriérés de la République dominicaine et de Haïti à partir de 1967 : les deux Etats furent privés de leur droit de vote à la V^e session extraordinaire et à la XXII^e session, aussi bien en séance plénière qu'en commissions. A leurs lettres de protestations (A/7136 et 7129), auxquelles se joignit celle, préc., de l'U.R.S.S., le S.G. répondit dans le sens qu'on a dit plus haut (lettres A/7146, 7167 à 69).

(22) Kelsen, *op. cit.*, 718, s'étonnait de ne pas trouver dans la Charte de dispositions relatives au vote sur la réalisation de l'infraction, et supposait que l'A.G. voterait une première fois sur ce point, en deux étapes : elle examinerait d'abord si le non-paiement est volontaire ; sinon, elle ne prendrait pas la décision de suspension ; si oui, elle voterait à nouveau pour suspendre l'Etat fautif. Dans une telle interprétation, le mot d'excuse absolutoire est impropre : l'intention devenant un élément de l'infraction, le défaut d'intention ne peut être qu'un fait justificatif.

(23) A la XXIII^e session, Haïti, se trouvant seule en défaut, demanda le bénéfice de cette excuse (A/7237) ; en attendant l'avis du Comité des contributions, chargé par l'art. 161 du Règlement intérieur d'un rôle consultatif dans ce domaine, le Président décida, sans objection, d'accorder provisoirement le droit de vote à Haïti (A/PV.1674) ; le Comité déclara ensuite que les circonstances sans doute difficiles qu'avait traversées Haïti ne justifiaient cependant pas un retard dans le paiement d'une somme si minime (Rapport A/7210/Add.2, 20 novembre 1968, § 9). Mais Haïti se mit en règle avant que la ques-

L'automatisme du déclenchement ne contredit donc pas le volontarisme de la sanction, dont le maintien suppose l'accord au moins implicite de l'Assemblée. Mais c'est un *volontarisme passif*. D'où un corollaire immédiat : il n'appartient pas à un Etat membre de prendre l'initiative du déclenchement en saisissant l'Assemblée d'une proposition en ce sens. Quelque évidente que soit cette conséquence de l'automatisme de l'art. 19, elle a pourtant été niée par la pratique, et il était impossible qu'elle ne le fût pas quand la définition des cotisations prit un aspect polémique : en faisant de l'art. 19 un pur moyen de procédure, les rédacteurs de la Charte laissaient le pouvoir actif du déclenchement au Président de l'Assemblée, qu'ils n'investissaient pas d'une véritable fonction « politique », tant cette sanction paraissait devoir être neutre ; à partir du moment où son emploi a mis en cause la vie même de l'Organisation, le Président a été forcé d'« oublier » son obligation juridique ; il ne pouvait exercer un pouvoir politique aussi grave que celui consistant à le faire jouer contre seize Etats, dont deux membres permanents du Conseil de sécurité refusant de payer leurs cotisations pour des raisons de principe ; certes, le non-usage d'un pouvoir est encore un acte politique, mais étayé du moins par la passivité complice de l'Assemblée : il suffisait d'une demande d'un Etat pour que le Président fût obligé de déclencher l'art. 19 ; c'est ce qui a failli se produire à la XIX^e session, à la suite de la décision des Etats-Unis (24). On est donc passé du déclenchement quasi-automatique, politiquement neutre, et confié par la Charte à un organe sans responsabilité, à un acte politiquement important, accompli par ce même organe, mais sur la demande d'un Etat et sous le contrôle instantané de l'Assemblée responsable. Le pouvoir dis-

tion ne vienne devant l'Assemblée plénière, qui n'eut donc pas à se prononcer sur ce point. On notera que le rôle du Comité des contributions est beaucoup plus de conseiller l'A.G. sur l'opportunité de lever la sanction que de contrôler la matérialité de l'infraction ; son mandat (A/Rés.14 A (I) du 13 février 1946, al. c) ne va pas à l'encontre de cette thèse, quoi qu'on en ait dit quelquefois (op. sép. Viaud jointe au Rapport A/5810 du Comité : A.G.do., XIX^e, supp. n° 10, Ann. IV, § 2, qui l'oppose à la mission définie par l'art. 161 du Règlement). Sur toute cette affaire, v. R. Rosenstock, « Art. 19 : the caribbean contribution, a note », *A.J.I.L.*, 1970/919-24 ; v. aussi *supra*, n° 67.

(24) Si cette décision avait été mise à exécution par les Etats-Unis, on peut supposer qu'une motion d'ordre aurait été présentée par l'une des victimes ou par un autre Etat, conformément aux art. 90 et 129 du Règlement intérieur ; le Président de l'Assemblée plénière ou de la commission, selon le cas, aurait statué sur cette motion, comme prévu par les art. 73 et 114 respectivement, et tout représentant aurait pu faire appel de cette décision. C'est donc en définitive l'Assemblée qui aurait apprécié le bien-fondé d'une décision que son Président, invité à le faire par un Etat membre, ne pouvait refuser de prendre.

crétionnaire change de nature : ce n'est plus une sorte de grâce laissant intacte l'appréciation juridique de l'infraction, mais une véritable maîtrise du déclenchement de la sanction, parfaitement contraire au texte de la Charte, mais seule compatible avec l'importance politique de l'art. 19.

§ 2

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION EN DEHORS DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE

Les hypothèses que nous avons examinées jusqu'à présent ne posaient que le problème des modalités du pouvoir de sanction de l'organe habilité par la Charte à en déclencher suivant une procédure qu'elle définit. Celles que nous abordons maintenant posent un problème autrement complexe : celui de savoir si *un organe autre* que celui désigné par la Charte, *ou le même organe mais suivant une procédure autre* que celle qu'elle prévoit, peut déclencher une sanction, étant entendu que cette action est entreprise contre une situation dont le caractère sanctionnable est incontesté, et a d'ailleurs été reconnu, ou est simultanément reconnu, dans un acte de qualification qui reconnaît l'aptitude de l'Organisation à l'entreprendre. Il faut, pour répondre à cette question, qui ne se pose qu'à propos de mesures telles que celles énoncées à l'art. 41, distinguer suivant qu'elle ne soulève que des *problèmes de valeur des actes* (A), ou qu'elle met en cause des *problèmes de compétence* (B).

A) LE DÉCLENCHEMENT DE MESURES DE L'ART. 41 PAR DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

87. — **L'intention des auteurs de la Charte.** — La rédaction de l'art. 41 ne laisse pas de doute sur la volonté des auteurs de la Charte de donner au Conseil le pouvoir de *décider* des sanctions ; la formule par laquelle il lui permet « d'inviter » les Etats membres à les appliquer paraît contredire quelque peu l'affirmation selon laquelle il « décide » de ces mesures ; mais on doit sans doute y voir une formule de courtoisie imposée au Conseil par son rôle de maître d'œuvre ; chaque fois que la Charte emploie ce mot d'invitation, c'est d'ailleurs, comme l'ont remarqué les commen-

tateurs (25), dans un sens très différent de celui de recommandation ; il s'agit d'une décision obligatoire pour les destinataires de la résolution (26).

Faut-il en déduire que la Charte ne permet au Conseil de sécurité que de décider des sanctions obligatoires dans les situations de l'art. 39, et qu'il n'a pas la possibilité de réagir en déclenchant seulement des *sanctions facultatives* ? C'est ce à quoi conduirait une interprétation stricte de la Charte : il est certain en effet que les « recommandations » visées à l'art. 39 ne se placent pas sur le même plan que la décision qui suit : le Conseil n'a pas à choisir entre recommander et décider les mesures des art. 40 et suivants, mais entre continuer à faire des recommandations en vertu du chapitre VI, et entreprendre une action obligatoire en vertu du chapitre VII ; cette alternative est nettement précisée par le Rapporteur du Comité III/3 à la Conférence de San Francisco, qui sépare parfaitement l'action recommandée du chapitre VI et l'action décidée du chapitre VII (27). Cette opposition rend quelque peu fallacieux l'argument *a fortiori* qui voudrait que le Conseil de sécurité, s'il a le pouvoir d'obliger les Etats à appliquer des sanctions, ait aussi celui de le leur recommander (28) : en fait on a trop insisté sur les différences de nature qui séparent les sanctions recommandées des sanctions décidées, même si elles sont deux formes de sanctions corporatives (29), pour admettre que les premières ne

(25) Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 246. *Contra* : Kelsen, *op. cit.*, 740 et s., qui, à propos de l'« invitation » de l'art. 40, admet que le C.S. puisse moduler ses résolutions et les rendre obligatoires ou non ; la solution n'est pas forcément transposable au cas de l'art. 41.

(26) On a d'ailleurs fait remarquer que, quel que soit le sens de l'« invitation » de l'art. 41, le C.S. « décide » des mesures à prendre et que cette décision est obligatoire pour les Etats membres en vertu de l'art. 25 (J. Soubeyrol, *L'O.N.U. et le pouvoir international de sanction*, 27 ; Kelsen, *op. cit.*, 745).

(27) Rapport Paul-Boncour, Doc. 881, III/3/46 ; U.N.C.I.O. XII/522, selon lequel le choix entre les deux solutions dépendra du degré de l'infraction constatée. Dans le même sens, Déclaration Rolin, *ibid.* : en utilisant le mot de « recommandation » dans la section B du chap. VIII (actuel chap. VII) alors qu'il l'était déjà dans la section A (actuel chap. VI), le Comité III/3 a voulu « indiquer que l'action du C.S., dans la mesure où elle se rapporte au règlement pacifique du différend ou de la situation ayant donné naissance à la menace de guerre, à la rupture de la paix ou à l'agression, devrait être considérée comme réglée par les dispositions de la section A » ; le Conseil poursuivrait ainsi deux actions simultanées et différentes : règlement de la situation, et mesures coercitives ou conservatoires, réglées chacune par une section différente du chap. VIII.

(28) Ce pouvoir est souvent admis sans discussion, sans doute au nom de cet argument implicite : p.ex. Goodrich & Simons, *op. cit.*, 428 ; et, explicitement, Verdross, « Idées directrices... », préc. 54-5, qui nie d'ailleurs que les « recommandations indiquées à l'art. 39 visent la fonction de règlement pacifique.

(29) *Supra*, n° 24.

soient qu'une variante atténuée des secondes ; *de ce que la Charte donne au Conseil le pouvoir, dans un but précis, de déclencher des sanctions obligatoires, il ne découle pas forcément qu'il ait celui d'en déclencher de facultatives*, qui n'atteindront peut-être pas le même but, qui supposent une moindre solidarité corporative, et qui revêtent une solennité réduite. Ces arguments incertains pourraient pourtant céder devant une pratique contraire.

88. — La pratique du Conseil de sécurité. — Cette pratique existe mais elle est limitée. Il est certain que le Conseil, qui n'a utilisé le chapitre VII que dans un très petit nombre de cas, ne l'a fait que quand il y était obligé par la volonté de ses membres de déclencher des sanctions obligatoires ; le développement de modes parallèles de déclenchement de sanctions facultatives par les efforts de l'Assemblée générale a conduit les Nations Unies à considérer qu'il y avait deux modes de sanctions, correspondant à deux organes différents ; on verra bientôt ce qu'il y a lieu de penser de cette thèse, mais il est certain qu'elle a contribué à borner les initiatives du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII au cas où les Nations Unies entendaient rendre les sanctions obligatoires, c'est-à-dire en fait à l'affaire de Rhodésie (30).

Une fois cependant le Conseil a été amené à recommander des sanctions en se plaçant pourtant sous l'empire du chapitre VII ; il s'agit de la singulière Résolution du 9 avril 1966 (31). Certes, l'absence de référence à l'art. 25, la répétition à chaque paragraphe du verbe « prier », n'attestent pas à elles seules l'intention du Conseil de rester sur le plan de la recommandation : on sait que les organes des Nations Unies omettent volontiers de préciser la base juridique de leur action et n'ont pas le souci de l'exactitude des formules (32) ; la suite des événements semble pourtant confirmer cette thèse : le Conseil, aussi bien dans sa Résolution S/232 que dans la Résolution 253, emploiera pour manifester la subordination des organes d'exécution une formule qui ne laisse place à aucune hésitation : « Le Conseil de sécurité (...) décide que les Etats membres de l'O.N.U. empêcheront (...) » ; l'emploi du verbe « décider », qui est à lui seul une référence à l'art. 25, la tournure à l'indicatif futur plutôt qu'une formule plus neutre, tout cela montre bien que le Conseil sait faire usage sans équivoque du pouvoir de commandement que la Charte lui confie.

(30) S/Rés.232, 253, 277, 288, 314, 318 et 320, préc.

(31) S/Rés.221, préc.

(32) On se rappelle le « décide de prier » qui figure au § 2 de la Rés. S/216.

Pourtant, à défaut de précisions suffisantes dans les débats, le doute reste permis : si le Conseil ne cherchait pas à déclencher des sanctions obligatoires, pourquoi n'a-t-il pas recommandé des mesures coercitives sans constater la menace pour la paix, comme il l'a fait dans ses résolutions antérieures contre le Portugal et contre l'Afrique du sud, et même, quelques mois plus tôt, contre la Rhodésie (33) ? La raison nous paraît être, non la nature objective des mesures mises en œuvre par le Conseil, mais l'interprétation qu'il en a implicitement donnée : les membres du Conseil ne semblent pas avoir vu l'opposition entre le prétendu blocus qu'il recommandait et les mesures de l'art. 42 (34) ; dans cette perspective, cette résolution était beaucoup plus audacieuse que toutes celles qu'il avait prises jusqu'alors dans les affaires coloniales ; d'où la nécessité d'une consolidation de la base juridique de son action, qui lui permette de recommander au § 5 une mesure qu'il n'avait pas encore autorisé les Etats à prendre et qui consiste en un usage limité de la force : tant qu'il ne s'agissait que de les inviter à mettre en œuvre des sanctions économiques, on pouvait admettre qu'il le fit sur une autre base que l'art. 39 ; mais à partir du moment où, pour la première fois, il entreprenait une action tenue à tort ou à raison pour un blocus, mesure figurant non à l'art. 41 mais à l'art. 42, et qui lui paraissait impliquer le franchissement d'un degré supplémentaire dans l'échelle des sanctions, le Conseil a cru devoir s'appuyer sur l'art. 39.

Voilà donc une résolution qui, sur la base d'une situation de l'art. 39, recommande aux Etats membres des mesures ayant le caractère de sanctions puisqu'elles visent à la suppression d'une menace pour la paix ; cas unique sans doute (35), mais qui, compte tenu de la pratique très limitée du Conseil dans le domaine du chapitre VII, fait à peu près équilibre aux quelques résolutions décisives que nous avons relevées, et témoigne de la possibilité que se reconnaît le Conseil d'agir dans ces matières aussi bien par voie de recommandation que par voie de décision. Mais en fait cette possibilité se rattache à une conviction plus large, relative au sens même de l'acte de déclenchement de la sanction, qui se manifeste mieux quand le problème ne se pose plus sous l'angle

(33) S/Rés.180 (Portugal) ; 181, 182, 191 (Afrique du sud) ; 217 (Rhodésie).

(34) *Supra*, n° 19.

(35) On ne peut en effet tenir pour très significatif le cas de la Rés. S/253 : le caractère obligatoire de certains de ses paragraphes a été mis en doute, mais la résolution était dans l'ensemble obligatoire (*infra*, n° 134).

de la *valeur des actes* de l'organe conventionnellement habilité à les prendre, mais sous l'angle de la *compétence* même d'un organe que la Charte tient à l'écart de cette action.

B) LE DÉCLENCHEMENT DE MESURES DE L'ART. 41
PAR DES RECOMMANDATIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

89. — **La pratique de l'Assemblée générale.** — Le chapitre VII ne fait pas la moindre mention de l'Assemblée générale ; c'est sans aucun doute la preuve que les rédacteurs de la Charte n'entendaient lui donner aucune compétence dans le déclenchement de telles sanctions. Or la pratique contraire est *nombreuse et constante* depuis longtemps ; sans même remonter à l'affaire de Corée, où l'Assemblée revendiquait un pouvoir dont elle ne niait pas qu'il appartint au Conseil, mais qu'elle lui reprochait précisément de ne pas exercer, *la plupart des résolutions* que nous avons recensées comme *fondées sur des situations du chapitre VII* (36) *sont des résolutions de l'Assemblée générale* ; en éliminant celles qui n'aboutissent pas à une action de l'Assemblée elle-même mais invitent le Conseil à agir, qui sont justifiées non par un refus de se déclarer compétente, mais par le désir de voir donner force obligatoire à des sanctions qu'elle a déjà elle-même recommandées (37), il reste encore un certain nombre de résolutions dans lesquelles l'Assemblée a recommandé aux Etats membres des Nations Unies de prendre des sanctions, qu'elle déterminait avec plus ou moins de précision, à l'égard d'Etats dont les agissements étaient déclarés constitutifs de menaces pour la paix (38) ; ayant renoncé une fois pour toutes

(36) V. leur recensement, *supra*, n° 53. Pour une vue d'ensemble sur la question de la compétence de l'A.G. en matière de sanctions, v. *supra*, n°s 68, 70 et 72-3.

(37) P. ex. A/Rés.2144 (XXI) B, 26 octobre 1966 (Portugal). De même des résolutions dont un paragraphe fait appel au C.S., toujours en retard sur les initiatives de l'A.G., pour qu'il décide de sanctions : p. ex. A/Rés.1761 (XVII), 6 novembre 1962 (Afrique du sud).

(38) P. ex. : A/Rés.2105 (XX), 20 décembre 1965, § 11 ; 2202 (XXI) A, 16 décembre 1966, § 5 ; 2307 (XXII), 13 décembre 1967, § 6 (aff. d'Afrique du sud) ; A/Rés.1899 (XVIII), 13 novembre 1963, § 7 ; 2074 (XX), 17 décembre 1965 (aff. du Sud-ouest africain) ; A/Rés.1742 (XVI), 30 janvier 1962, § 8 ; 1807 (XVII), 14 décembre 1962, § 7 ; 1819 (XVII), 18 décembre 1962, § 7 ; 2105 (XX), 20 décembre 1965, § 6 ; 2107 (XX), 31 décembre 1965, § 7-8 ; 2184 (XXI), 12 décembre 1966, § 8 (aff. des territoires portugais). Nous écartons A/ Rés.2022 (XX), 5 novembre 1965 (aff. de Rhodésie) du fait de l'ambiguïté de la qualification dans les termes de l'art. 39, qui sert plus à saisir le C.S. qu'à déclencher des mesures, dont le caractère de sanctions de l'art. 41 est plus que contestable.

à justifier une telle pratique (39) nous voudrions rendre explicite le raisonnement qui la sous-tend. La situation est donc la suivante : l'Assemblée a déclaré, par un acte — généralement simultané — n'ayant que la valeur d'une recommandation, mais que nous l'avons vue se reconnaître compétente pour prendre (40), que les faits reprochés à un Etat sont de ceux qui habilent l'Organisation à déclencher contre lui les sanctions prévues à l'art. 41 ; seule reste en discussion la question de savoir qui, au sein de l'Organisation, est compétent pour exercer ce pouvoir dont l'existence en l'espèce n'est plus contestée ; la *Charte* répond que c'est le Conseil de sécurité ; la *pratique* y ajoute l'Assemblée générale ; cette pratique trouve-t-elle sur le plan des principes des arguments assez forts pour renverser les termes de la *Charte* ?

90. — Les objections possibles. La question du pouvoir de l'Assemblée par rapport au Conseil dans le domaine du maintien de la paix se pose ici dans des termes spéciaux. Remarquons tout d'abord que ni la priorité du Conseil au titre de l'art. 12, ni le bien-fondé de la Résolution « Union pour le maintien de la paix » ne sont en cause dans cette affaire, à part dans le cas de la Corée (41) ; toutes les résolutions que nous avons retenues ont été prises à un moment où le Conseil n'était pas encore saisi, ou s'était déjà désaisi, et ne pouvait être considéré comme remplissant les fonctions qui lui sont attribuées par la *Charte*. Pas davantage ne pouvait-on lui imputer une défaillance ou une inaction due au veto qui aurait permis à l'Assemblée de se saisir au titre de la Résolution 377. La compétence de l'Assemblée doit donc être étudiée en soi, sans intervention d'une concurrence immédiate du Conseil. *Tout le débat tourne autour du mot « action »* employé par l'art. 11 § 2 *in fine* de la *Charte*.

Il n'est pas nié en premier lieu que l'Assemblée ait, en vertu de la *Charte* elle-même, un pouvoir d'action au sens courant de ce terme ; reconnu par la doctrine (42), il a été confirmé par la C.I.J., qui admet dans son avis du 20 juillet 1962 que ses recomman-

(39) *Supra*, chap. prélim., VII.

(40) *Supra*, n^{os} 68-70.

(41) A propos de laquelle la compétence de l'A.G. a été longuement discutée : v. tous les travaux sur la constitutionnalité de la Rés. 377, sur laquelle nous ne saurions revenir ici ; notons cependant qu'il s'agissait surtout de savoir si l'A.G. avait compétence en matière d'actions militaires ; les affaires que nous étudions ci-après sont plus proches de nos préoccupations.

(42) P. Brugière, *Les pouvoirs de l'A.G. des N.U. en matière politique et de sécurité*, 354.

dations peuvent aller au-delà de la simple exhortation (43). Cette interprétation permet seule de rendre compte du droit accordé à l'Assemblée par l'art. 14 de recommander les « mesures propres à assurer l'ajustement pacifique » de la situation ; si on veut la concilier avec l'art. 11 § 2 *in fine*, il faut admettre que l'action interdite par cette dernière disposition n'est pas celle que l'Assemblée est habituellement apte à entreprendre. On a pensé qu'elle lui interdisait de prendre des mesures concrètes dans une situation donnée, et qu'elle ne pouvait que statuer sur des principes, le Conseil étant seul compétent pour mener une action individualisée (44) ; l'avis de la Cour fait justice de cette opinion (45), et déclare que l'art. 11 n'interdit à l'Assemblée que les actions « *coercitives* ». Mais il ne semble pas que cet avis puisse nous éclairer sur la compétence de l'Assemblée générale pour déclencher des sanctions.

C'est que le mot de coercition n'a pas pour la Cour le sens que nous lui avons attribué jusqu'ici. Refusant aux opérations de maintien de la paix déclenchées par l'Assemblée générale au Moyen-Orient le caractère d'actions coercitives, elle paraît le reconnaître tantôt à celles qui comportent l'usage de la force (46), tantôt à celles qui s'imposent à l'Etat qu'elles visent (47), et les définit alternativement par leur *contenu* matériel et par leur *régime* juridique (48). Mais même en admettant que ce second critère soit le

(43) C.I.J., *Rec.* 1962/163.

(44) Brugière, *op. cit.*, 47-8.

(45) *Rec.*, 165. La Cour déclare que si l'on interprétait l'art. 11 § 2 comme signifiant que l'A.G. ne pourrait faire que des recommandations générales et abstraites, il n'aurait pas prévu la possibilité de saisine à cette fin par elle ou par le C.S.

(46) La Cour, examinant le second rapport du S.G. sur l'activité de la Force, d'où il ressort qu'elle « ne saurait être en aucune façon une force militaire contrôlant temporairement le territoire où elle est stationnée », ne voit dans cet exposé des fonctions de la F.U.N.U. « aucune preuve que la Force ait été utilisée aux fins de coercition » (*Rec.*, 171). Rien dans cette affirmation ne permet de penser que la Cour qualifie d'action coercitive celle qui ne repose pas sur le consentement de l'Etat hôte : une force peut parfaitement « contrôler le territoire » avec l'accord de l'Etat ; il nous paraît en ressortir plutôt une définition de la coercition fondée sur la nature des moyens employés, i.e. sur l'usage de la force armée.

(47) *Rec.*, 170 : « Le verbe « assurer » (la cessation des hostilités, Rés.497-ES.I du 2 novembre 1956) (...) pourrait laisser penser qu'il s'agit de mesures coercitives, si la Force ne devait pas être créée « avec l'assentiment des nations intéressées ».

(48) Ph. Manin (*L'O.N.U. et le maintien de la paix...*, 118) ne relève pas cette dualité, et ne voit dans l'Avis de la Cour qu'une définition par référence au consentement ; nous ne nions pas la prédominance de ce critère, auquel la Cour ne nous paraît cependant pas avoir donné un rôle exclusif.

plus important, et que l'action coercitive au sens de l'Avis soit celle pour laquelle le consentement de l'Etat qui la subit n'est pas nécessaire, cette définition, valable dans le cas des opérations de maintien de la paix, n'est pas transposable dans le domaine des sanctions (49).

Car c'est jouer sur les mots que définir globalement l'action coercitive comme celle qui ne dépend pas du *consentement des Etats « intéressés »*. Qu'est-ce en effet que l'Etat intéressé ? Dans le cas d'une force comme la F.U.N.U., c'est l'Etat qui l'accueille ; c'est à lui que la Cour pense en disant que la Force n'a pas de caractère coercitif, et non aux Etats qui lui fournissent librement des contingents : l'accent est mis sur le consentement de l'Etat hôte, c'est-à-dire sur l'aspect coercitif *stricto sensu*, et non sur celui des Etats participants, c'est-à-dire sur l'aspect obligatoire de la résolution. *Dans le cas des « recommandations coercitives »* au contraire, le *consentement de l'Etat qui les subit n'est pas en cause* ; il est exclu non seulement par le but des sanctions, qui visent justement à l'obliger à faire quelque chose, mais encore par leur technique, qui repose sur l'action des Etats destinataires de la résolution, au nombre desquels il ne figure pas. Dire que des recommandations de ce genre peuvent n'être pas coercitives suppose qu'on assimile la coercition au caractère obligatoire de la résolution, non pour les Etats « intéressés » en dernier ressort, c'est-à-dire ceux impliqués dans la situation dangereuse pour la paix, mais pour ceux qui participent à l'action contre ces derniers.

La Cour ne fait pas cette *confusion entre résolution coercitive et résolution obligatoire*. En se référant au caractère obligatoire de l'action, elle ne vise que les Etats impliqués dans l'affaire qui la justifie et non ceux qui y participent. S'il en était autrement, et si elle avait entendu examiner la notion d'action interdite à l'Assemblée, non seulement en matière d'opérations de maintien de la paix, mais en matière de sanctions, la Cour n'aurait pas recouru à la notion inutile d'action coercitive, mais aurait assimilé immédiatement l'action interdite à l'action fondée sur une résolution obligatoire, et déclaré que l'art. 11 § 2 interdit moins l'action de l'Assemblée qu'il n'en constate l'impossibilité faute de pouvoir de décision. Ce n'est certainement pas le sens de son Avis, dont la portée est beaucoup plus limitée. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse abou-

(49) C'est pourtant ce que fait Ph. Manin (*op. cit.*, 131 et s., spéc. 145-7) ; ce sont ses arguments que le passage qui suit tente de réfuter.

tir à la même conclusion : il nous semble en effet que l'« action » à laquelle se réfère l'art. 11 § 2 désigne simplement celle fondée sur une décision obligatoire (50).

91. — Rejet des objections. -- Quelles sont en effet les raisons qui ont poussé les auteurs de la Charte à donner compétence au Conseil de sécurité pour déclencher les sanctions non militaires du chapitre VII ? Elles sont politiques et techniques. *Politiques* en ce qu'il apparaissait nécessaire pour la réussite des sanctions que les membres permanents fussent engagés dans l'entreprise. *Techniques* en ce que le Conseil, par sa composition et son mode de fonctionnement, se prête mieux à une action immédiate que l'Assemblée (51). Ni les unes ni les autres ne tendent à protéger l'Etat visé par la sanction, mais au contraire à garantir le succès de l'opération. En revanche on n'y voit *pas de raison juridique* impérieuse, si l'on admet la banalité de l'opération de sanction (52). La tâche essentielle est accomplie : la situation qualifiant l'Organisation à déclencher la sanction est reconnue ; c'est là que réside la décision la plus grave ; pour le reste il ne s'agit plus que de tirer les conséquences de cette situation. On peut désirer déclencher des sanctions obligatoires ; on peut au contraire s'estimer satisfait de sanctions facultatives ; mais les rédacteurs de la Charte n'envisageaient que la première hypothèse : *la compétence attribuée au Conseil ne correspond pas à une solennité particulière de la mesure, mais à la nécessité de donner force obligatoire à la décision* ; autrement dit, une seule raison juridique a incité les auteurs de la Charte à confier au Conseil la responsabilité exclusive du déclenchement de la sanction : *c'est que lui seul peut prendre des décisions obligatoires*. La disposition finale de l'art. 11 § 2 signifie alors que quand l'Assemblée estime que des sanctions doivent être déclenchées, elle doit renvoyer la question au Conseil, seul apte à prendre une déci-

(50) C'est bien la conclusion à laquelle aboutit Ph. Manin (*op. cit.*, not. p. 131 : « la limite des compétences de l'Assemblée s'entend en termes de « pouvoirs » et non de « matières ». »), mais en se fondant sur l'Avis de la Cour, qui nous paraît sans pertinence ici ; faute de cette caution, il nous semble nécessaire de rattacher directement à la Charte la pratique que nous avons relevée.

(51) V. en ce sens P. Brugière, *op. cit.*, 48, quand il réserve au seul C.S. la compétence d'action dans toutes les « situations dangereuses », qu'elles ressortissent ou non au chap. VII.

(52) *Supra*, chap. prélim., VI.

sion obligatoire (53) ; cela ferme en effet toute compétence à l'Assemblée puisque dans cette conception initiale on n'envisage que des sanctions obligatoires.

Mais à partir du moment où l'on admet, comme nous l'avons vu tout à l'heure, que des sanctions peuvent légitimement n'être que recommandées, et où la pratique l'a elle-même admis sans résistance, rien ne s'oppose plus à ce qu'un organe autre que le Conseil déclenche des sanctions : *le verrou n'était pas la compétence de l'organe, mais l'effet juridique de ses résolutions* (54). En fait celles par lesquelles des sanctions du chapitre VII sont déclenchées

(53) Dans le sens de la synonymie d'« action » et de « décision » : M. Vially, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956/66-97, pp. 68-9, qui assimile l'action à un « ordre » (v. aussi p. 84, et les références en note). Beaucoup plus nettement : J. Andrassy, « Uniting for peace », *A.J.I.L.*, 1956/563-82, p. 567 : « La dernière phrase de l'art. 11 § 2 (...) est la conséquence naturelle du fait que l'Assemblée n'a pas le pouvoir de prendre des décisions sur des mesures coercitives dont l'exécution serait obligatoire pour les membres ; par conséquent, quand l'exécution collective et obligatoire de mesures coercitives est nécessaire, il n'y a qu'un moyen d'atteindre ce but ; dans ce cas, l'Assemblée est amenée à référer de la question à l'organe qui a le pouvoir nécessaire pour décider des sanctions obligatoires » ; J. Andrassy en conclut que, quand l'action est nécessaire, l'Assemblée doit renvoyer la question au Conseil, mais qu'elle reprend ensuite toute compétence pour recommander une action quand celui-ci s'en dessaisit (p. 568). Y. Takano (« Peace and security in the Far East and the Japan-Korea-U.S. treaty relations », *I.C.L.Q.*, 1967/725-59, p. 747), qui défend une notion beaucoup plus large de l'action interdite à l'A.G., estime lui aussi que l'Assemblée reprend sa compétence quand le C.S. n'agit pas et cesse de s'occuper de la question qu'elle lui a renvoyée ; il ne s'agit donc cette fois encore que d'une incompétence du premier abord, et non définitive. V. aussi F.A. Vallat, « The G.A. and the S.C. of the U.N. », *B.Y.B.I.L.*, 1952/63-104, p. 98, qui, après avoir donné de l'action interdite à l'A.G. une définition restrictive et relevé l'incertitude des travaux préparatoires, déclare, très justement à notre sens : « On peut douter que cette interprétation corresponde aux intentions des rédacteurs de la Charte, mais on peut aussi bien douter qu'ils aient eu une intention claire et commune quelconque », et ajoute : « il est par conséquent légitime d'accepter une interprétation qui ne fait pas violence à la langue et qui permet de donner effet aux buts et principes de la Charte » ; interprétation « légitimante », que, dans notre typologie sommaire, nous qualifierions, comme toutes celles qui précèdent, de « contentieuse-opportuniste » (*supra*, n° 28), mais qui, sous cette réserve de méthode, nous paraît bien rendre compte de l'attitude réelle de l'A.G. dans la pratique.

(54) En réalité, il y avait dans l'esprit des rédacteurs un lien entre un organe, une fonction, et un procédé : C.S., mesures collectives, décisions obligatoires ; quand le premier agissait dans le cadre de la seconde (ce que lui seul pouvait faire), il ne pouvait utiliser que le troisième (et nul autre ne le pouvait). La dissolution de la notion de mesures collectives a brisé le lien entre les deux premiers (sur cette dissolution, v. Halderman, *The U.N. and the rule of law*, en partic. chap. IV ; et « Some legal aspects of sanctions in Rhodesian case », *I.C.L.Q.*, 1968/672-705) ; dès lors, le système entier était brisé et le procédé-décision n'était plus qu'un des moyens possibles, la recommandation n'étant plus elle-même, comme le dit l'auteur cité (*op. cit.*, 698) qu'un mode de procédure.

sont des *résolutions ordinaires* ; aucun caractère formel ou matériel ne permet de les distinguer de la multitude des résolutions que l'O.N.U., et surtout l'Assemblée, adressent aux Etats ; le but que poursuivent ces résolutions ne saurait commander un régime juridique exorbitant, à défaut d'un critère permettant de distinguer ces résolutions de toutes les autres. *L'Assemblée se reconnaît donc compétente pour recommander des sanctions du type de celles de l'art. 41*, dès lors que la situation a été reconnue comme y habitant l'O.N.U., que le Conseil n'est pas saisi, et que sa résolution est conforme aux conditions générales de régularité applicables à toutes les autres : la condition de fond essentielle, qui est que la résolution soit prise dans un domaine de la compétence matérielle de l'Assemblée, est évidemment remplie, puisqu'il s'agit d'une mesure visant au maintien de la paix, que l'art. 11 § 2 fait entrer dans ses attributions (55). On voit qu'en suivant ce raisonnement, l'Assemblée applique à nouveau le principe d'*interchangeabilité* du Conseil et d'elle-même et nie, comme elle le faisait au stade de la qualification, la spécificité de l'opération de sanction. Cette négation peut la conduire, dans des hypothèses encore plus éloignées de la Charte, à la méconnaissance des mécanismes juridiques inhérents à cette opération ; c'est ce qu'on va vérifier maintenant.

(55) En ce sens, Verdross, *op. cit.*, 65-6, qui estime que la seule limitation au pouvoir de recommandation reconnu à l'A.G. par l'art. 10 est celle de l'art. 12, et que l'action à laquelle se réfère l'art. 11 § 2 est celle par laquelle l'Organisation ordonne, ou prend elle-même, des mesures coercitives, ce qui n'empêche nullement l'A.G. d'en recommander du moment que le C.S. n'est pas saisi.

CHAPITRE SECOND

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION SANS HABILITATION

92. — **Situations qualifiées et situations non qualifiées.** — Nous avons fait le tour au titre premier des hypothèses dans lesquelles la Charte prévoyait des sanctions ; les unes tendent à assurer le respect d'obligations expressément posées par elle, les autres protègent des situations privilégiées en raison de leur conformité à une légalité plus vaste et à l'ordre public international. Reste une troisième série de situations, pour lesquelles la Charte, ou bien *ne prévoit aucune action* destinée à les protéger, ou bien prévoit une action, mais qui *ne comporte pas de pouvoir de sanction*, ou que même la Charte *n'envisage pas du tout*. Or, la majorité des membres des Nations Unies voyant dans ces cas une lacune du texte, la pratique a imaginé des moyens permettant d'assurer le respect de ces règles que la Charte ne sanctionnait pas, ou de ces situations qu'elle avait oubliées.

Mais à partir du moment où l'on accepte de sortir des dispositions conventionnelles énonçant des sanctions correspondant à des situations qualifiées, et où les Nations Unies admettent la possibilité de mettre en œuvre des mesures produisant des effets analogues sans procédure particulière, l'arsenal des sanctions possibles devient d'une richesse incomparable, et presque infinie la gamme de situations dans lesquelles elles peuvent être entreprises. Parmi les cas qui composent cette catégorie résiduelle, dont l'homogénéité réside dans la commune *dissociation de l'objet de la sanction et de son motif*, on peut malgré tout établir une gradation dans l'affranchissement par rapport aux règles de la Charte en matière de sanctions : tantôt l'O.N.U. utilise des *sanctions prévues* par la Charte, mais *en se libérant de la procédure particulière* à la sanction (Section I) ; tantôt, faisant flèche de tout bois, elle déclenche contre les Etats des *mesures n'ayant pas officiellement le caractère de sanction, mais ayant sur eux des effets coercitifs analogues* (Section II). Il est impossible de profiter de ce que la plupart des pro-

blèmes de déclenchement des sanctions sont afférents à l'acte de qualification, pour ne pas s'interroger sur les caractères propres de ces mesures. C'est donc ce qu'on fera dans ce chapitre en distinguant les deux catégories que nous venons de définir.

Section I

L'utilisation de sanctions conventionnelles en dehors des situations qualifiées

93. — **La dissociation de l'objet et du motif de la sanction.** — On imagine mal comment la sanction de *Part. 19* pourrait être utilisée en dehors des cas qu'il prévoit : sa nature le rend impropre à ces détournements ; ils sont très possibles en revanche pour l'exclusion et les sanctions de *Part. 41*.

L'extrême souplesse des motifs de *Part. 6* rend douteuse l'utilisation de l'exclusion sans qualification préalable des violations qui la justifient d'infractions persistantes aux principes de la Charte, à laquelle l'O.N.U., si elle le désirait, parviendrait sans mal ; mais justement ce désir se manifeste peu, pour la raison déjà indiquée que cette mesure est trop énergique et plutôt gênante pour l'Organisation. Il n'en va pas de même des mesures de *Part. 41*, plus vastes, plus malléables et plus efficaces ; c'est pourquoi l'O.N.U. a fait fréquemment appel à ces sanctions, mais sans toujours arriver à un accord sur leur fondement juridique : agissant dans des cas où, en l'absence d'une situation de *Part. 39*, elle souhaitait disposer d'un moyen de pression sur un Etat, elle recourt à un procédé qui, par son objet, a le caractère d'une sanction du chapitre VII, mais qui, faute de qualification conforme à l'art. 39, n'en a pas les motifs. Il est nécessaire de définir les *éléments constitutifs de ces situations* (§ 1) avant de s'interroger sur leur *aptitude à fonder une action coercitive* (§ 2).

§ 1

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA SITUATION JUSTIFIANT L'ACTION COERCITIVE

94. — **Situation illégale et situation dangereuse.** — On a parfois examiné la régularité de ces décisions en se plaçant sur le plan de

la compétence de l'Organisation par rapport à des affaires relevant de la compétence nationale des Etats (1) ; en effet ce problème de compétence, qui ne se posait pas quand l'O.N.U. agissait en vertu du chapitre VII, mais qui se pose ici puisque la disposition finale de l'art. 2 § 7 ne peut plus jouer, a été soulevé dans chacune de ces affaires ; mais la question de la substitution par exemple de la « menace potentielle » à la « menace actuelle » pour la paix doit être examinée tout d'abord sur un plan moins large en tant qu'elle modifie le fondement juridique des sanctions (2). Quel est ce fondement ici ? C'est tantôt une *situation déclarée illégale*, tantôt une *situation contraire à des résolutions des Nations Unies tendant à la faire cesser* ; mais le plus souvent les deux situations coïncident, et nous ramènent très près des hypothèses de menace pour la paix.

La définition de la situation de nature à entraîner des sanctions est au fond *téléologique* : la qualification de la situation n'a pas d'autre but que d'en permettre le déclenchement, et inversement le refus de qualifier une situation de menace pour la paix tend seulement à empêcher le déclenchement du régime juridique du chapitre VII. Mais il n'y a plus de ce fait de grandes différences entre les situations dont la qualification de menace pour la paix est la plus contestable et celles auxquelles elle est refusée. C'est pourquoi il n'est pas étonnant qu'on trouve dans ces situations nouvelles des éléments assez proches de ceux qui entrent dans la définition de la menace pour la paix : *une situation dangereuse*,

(1) R. Higgins, *The development of I.L. through the political organs of the U.N.*, 77 et s. L'O.N.U. passe outre, bien entendu, mais la seule « sanction » de l'illégalité éventuelle dont elle se rend coupable chaque fois qu'elle ne tient pas compte de l'art. 2 § 7 est le refus du destinataire d'appliquer ses résolutions ; quand, comme c'est le cas en matière de sanctions, elles sont adressées, non à l'Etat dont la compétence est ainsi directement en conflit avec celle de l'Organisation, mais à des tiers qui n'ont pas d'intérêt personnel au respect de cette compétence, l'art. 2 § 7 est en fait inopérant, sauf quand ces tiers, comme la France, érigent cette disposition en principe d'ordre public et l'invoquent même pour le compte des autres.

(2) Ces sanctions sont celles prises par les résolutions que nous avons éliminées au titre de la menace pour la paix (*supra*, n^{os} 50-53), i. e. : A/Rés. 39 (I), 12 décembre 1946, et toutes les résolutions subséquentes de l'A.G. dans l'affaire d'Espagne ; S/Rés. 181, 182 et 191, 7 août 1963, 4 décembre 1963 et 18 juin 1964, soit toutes les résolutions du C.S. dans l'affaire d'Afrique du sud, y compris celles adoptées contre elle après la révocation du mandat sur la Namibie et destinées à l'obliger à mettre fin à son occupation (i. e. à partir de S/Rés. 283 du 29 juillet 1970) ; S/Rés. 180, 31 juillet 1963, la seule résolution du C.S. déclenchant des sanctions dans l'affaire des colonies portugaises. S/Rés. 216 et 217, 12 et 20 novembre 1965, soit les deux résolutions du C.S. déclenchant des sanctions contre la Rhodésie avant qu'il décide d'appliquer le chap. VII, et avec des réserves pour la Rés. 216 tenant à l'objet des mesures qu'elle prévoit (refus d'assistance : s'agit-il bien de mesures rattachables à celles de l'art. 41 ? v. *infra*, n^o 110).

généralement celle du chapitre VI, à laquelle il est souhaitable de mettre fin, et *des éléments d'illégalité* ; autrement dit d'un côté une situation assez proche de celle du chapitre VII, qui ne s'en distingue que par le degré de la menace et son caractère moins immédiat, et qui peut profiter de l'incertitude des frontières avec cette situation à laquelle la Charte attache des sanctions ; et de l'autre, une situation qui n'a rien à voir matériellement avec celles du chapitre VII, mais qui, résultant d'illégalités alléguées, est choquante et se prête politiquement à une action de sanctions, quand bien même la Charte n'en attacherait pas à la violation de telles obligations (3). On n'est donc pas surpris de voir les Nations Unies, dans des cas où elles souhaitent trouver dans une situation autre que celle du chapitre VII une justification à leur action, invoquer à la fois la *violation d'obligations* non sanctionnées (A) et le *caractère menaçant de la situation* (B) ; aucun de ces deux motifs ne permet à lui seul d'envisager des sanctions ; mais l'un étayant l'autre, l'irrégularité de l'action devient moins criante.

A) LA VIOLATION DU DROIT OBJECTIF

95. — Il n'est pas une situation dans laquelle l'O.N.U. a déclaré qu'il y avait lieu d'appliquer des sanctions qui ne comporte au moins en partie des motifs de légalité. Mais alors que dans tous les cas précédents l'illégalité relevée consistait en une violation d'une prescription à laquelle la Charte attachait des sanctions, il s'agit ici de la violation d'obligations pour lesquelles elle n'en a pas prévu. Ces obligations résultent tantôt de la *Charte*, tantôt d'actes en principe non obligatoires mais dont les conditions d'adoption ont fait l'équivalent d'*actes obligatoires*. Nous ne chercherons pas à distinguer ces deux catégories ; les obligations mises à la charge des Etats par la Charte sont finalement très peu nombreuses en dehors de celles auxquelles s'attachent des sanctions spécifiques et de celles dont la violation permet la mise en œuvre de sanctions générales ; il ne reste que des principes et des règles de conduite très générales, dont on ne peut admettre qu'ils imposent en tant que tels des obligations aux Etats membres ; il appartient par conséquent aux organes compétents, concurremment avec les Etats membres, de donner un contenu à ces principes par des résolutions précisant les dispositions conventionnelles. Il n'est pas question de s'interroger ici sur la valeur et le degré d'autorité de telles inter-

(3) Sur ce rapprochement des deux éléments : Virally, « D.I. et décolonisation devant les N.U. », *A.F.D.I.*, 1963/508-41, p. 532.

prétations (4) ; notons simplement que des résolutions adoptées à l'unanimité ou du moins à une écrasante majorité sont généralement considérées comme ayant la même valeur juridique qu'une interprétation authentique de la Charte (5) ; que cette procédure, admissible quand il s'agit d'interpréter une disposition dont le sens général n'est pas contesté, soit plus que critiquable quand elle sert à mettre une nouvelle obligation à la charge des Etats membres, que tous acceptent sauf quelques-uns qui n'ont même pas la possibilité de s'y soustraire en se retirant de l'Organisation (6), c'est indéniable, mais il nous suffit de constater que c'est un procédé fréquemment utilisé par les Nations Unies pour créer du droit en le rattachant à la Charte.

Toutes les actions coercitives étudiées dans la présente section ont été fondées, au moins en partie, sur la violation de telles obligations. C'est tout à fait évident pour les actions menées contre les Etats pratiquant une politique de discrimination raciale ou refusant d'accorder l'indépendance à des territoires non autonomes, puisque ces deux attitudes ont été, la seconde condamnée par de nombreuses résolutions comme contraire à la Charte et en particulier par la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (7), la première déclarée incompatible avec la Charte et en particulier avec l'art. 56 par lequel les Etats membres s'engagent à coopérer avec l'Organisation en vue d'assurer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires à l'établissement entre les nations de relations pacifiques (8). S'il est arrivé

(4) V. p. ex. O.Y. Asamoah, *The legal significance of the declarations of the G.A. of the U.N.*, 177-85 et 203-5.

(5) O. Schachter, « Relation of law, politics and action in the U.N. », *R.C. A.D.I.*, 1963 (II), t. 109/165-256, p. 186 ; M. Virally, *op. cit.*, 535-6.

(6) ...car curieusement ces obligations, quoique rattachées à la Charte, semblent être considérées comme des règles de D.I. général, dont la violation peut entraîner des sanctions même quand elle est le fait d'un Etat non membre ; sans doute s'efforceraient-on dans de telles hypothèses d'atténuer l'aspect de violation de la légalité au profit de l'idée de situation dont la prolongation mettrait en danger le maintien de la paix ; ainsi fonderait-on plus correctement des actions à l'égard des Etats non membres, en invoquant non leurs obligations à l'égard de l'Organisation, mais la responsabilité de celle-ci conformément à la Charte.

(7) A/Rés.1514 (XV), 14 décembre 1960 (A.G.do., XV^e sess., supp. n° 16/70), § 1 : « La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination ou à une exploitation étrangère constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte des N.U. (...) ».

(8) V. p. ex. le rappel de ces résolutions dans A/Rés.1663 (XVI), 28 novembre 1961 : « (...) considérant que par ses résolutions 616 B (VII) (etc...), elle (l'A.G.) a déclaré qu'une politique raciale visant à perpétuer ou à accentuer les discriminations est incompatible avec la Charte des N.U. et avec les engagements souscrits par les Etats membres aux termes de l'art. 56 de la Charte (...) » (à propos de l'apartheid en Afrique du sud).

quelquefois, dans l'affaire de Rhodésie, que l'organe ne vise pas une violation de la Charte pour fonder les sanctions qu'il demandait ou mettait en œuvre, et se contente de faire allusion à la « gravité » de la situation sans relever les éléments constitutifs de cette gravité, c'est que d'autres résolutions les avaient déjà énumérés auparavant (9).

Un seul cas est douteux quant aux motifs des sanctions : c'est celui de l'affaire d'Espagne, dans laquelle les Nations Unies ont déclenché des sanctions sans s'appuyer sur aucune violation de la Charte par cet Etat qui d'ailleurs n'était pas membre de l'O.N.U. (10) : la situation visée par le préambule ne comprend aucune allégation d'illégalité ; ni la Conférence de San Francisco, ni celle de Potsdam, ni la résolution du 9 février 1946 (11), n'avaient relevé de violation du droit à la charge de l'Espagne, mais s'étaient contentées de déclarer qu'il était nécessaire de la tenir à l'écart des Nations Unies, au motif que son gouvernement, installé grâce à l'appui des puissances de l'Axe, ne représentait pas réellement le peuple espagnol ; rien dans ces constatations n'évoque une situation illégale, mais seulement une situation déclarée inadmissible politiquement par les Nations Unies. Il paraît cependant impossible de voir dans ce cas unique une pratique contraire à celle que nous avons relevée, car elle a été démentie quatre ans plus tard par une nouvelle résolution qui, sans revenir sur la constatation faite par la première, abroge les sanctions qu'elle y attachait (12) ; autrement dit, l'Assemblée générale ne constate aucune modification de la situation mais estime qu'elle a eu tort d'y voir une situation de nature à justifier des sanctions ; cette seconde résolution, dont la contrariété avec la première s'explique par des raisons politiques, n'a pas plus de valeur qu'elle ; mais elle annule le précédent constitué par la première, dont nous ne sommes donc pas obligé de tenir compte (13).

(9) S/Rés.202 (1965), 6 mai 1965 ; d'ailleurs le préambule se réfère à toutes ces résolutions et à A/Rés.1514.

(10) A/Rés.39 (I), préc.

(11) A/Rés.32 (I), 9 février 1946 ; cette résolution se fonde sur une situation rattachable à l'art. 4 de la Charte et justifiant par conséquent une sanction spécifique de ce motif.

(12) A/Rés.386 (V), 4 novembre 1950.

(13) Il n'en irait pas de même si la Rés. 386, au lieu d'abroger les clauses de la Rés. 39 demandant des sanctions, avait abrogé la résolution elle-même ; il aurait fallu admettre que la situation justifiant cette recommandation avait disparu ; il n'y avait plus contradiction des deux résolutions, la seconde se contentant de tirer les conséquences du succès des sanctions. Ce n'est pas le cas ici : la situation de fait est restée la même ; seulement, sa qualification juridique est modifiée ; l'A.G. revient sur une erreur de droit qu'elle estime avoir commise en considérant qu'elle était de nature à permettre des sanctions.

B) LE REFUS DE SE CONFORMER A DES PRESCRIPTIONS
INDIVIDUELLES

96. — Dans les hypothèses que nous venons d'examiner, l'action des Nations Unies est fondée sur la violation par un Etat d'obligations que lui imposent soit la Charte, soit des résolutions de portée générale. Mais le plus souvent ce premier motif se combine avec un second : le refus de l'Etat de se conformer aux prescriptions individuelles que lui adresse l'Organisation. Quand cette prescription se borne à enjoindre à un Etat de se conformer à la légalité objective, sans créer aucune obligation nouvelle, on est ramené au cas précédent ; c'est ce qui arrive chaque fois que l'Organisation rappelle à un Etat par exemple son obligation d'appliquer les principes de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Mais il arrive aussi que cette prescription soit de nature exécutive, tendant à *dicter à un Etat la conduite à suivre dans une affaire* particulière, sans référence à la légalité objective.

Rien ne paraît autoriser les Nations Unies à fonder des sanctions sur le refus de se conformer à de telles résolutions, qui ne sont pas obligatoires ; on a pourtant considéré que ce refus était un motif suffisant de sanction, *quand les recommandations tendent à venir à bout d'une situation dont la prolongation constituerait une menace pour la paix*. Cette situation, dont la reconnaissance se fonde sur des éléments de fait extrêmement vagues, peut être reconnue avec plus de facilité encore que la menace contre la paix, et le sera en effet pour des motifs politiques chaque fois que l'Organisation veut intervenir pour recommander des moyens de règlement comme le chapitre VI le lui permet. Mais rien ne l'autorise dans cette situation à déclencher des sanctions comme elle l'a fait dans plusieurs affaires coloniales ; le fait même d'ajouter à la reconnaissance d'une menace latente pour la paix des arguments tirés de la violation de la légalité objective, comme ce fut le cas de la plupart des résolutions dont il est question ici, ne peut avoir pour effet de justifier davantage cette action, puisque ces éléments de légalité font déjà partie de la notion de menace actuelle pour la paix. Mais cette condamnation sur le plan de la légalité des actions de sanction fondées sur des situations du chapitre VI n'empêche pas que l'Etat les subisse : alors qu'il est absolument dépourvu de moyens de s'opposer aux sanctions ainsi justifiées, l'opération a pour conséquence indirecte de le contraindre à céder à des résolutions facultatives en droit s'il ne veut pas s'exposer aux sanctions ; elle contribue donc à la création d'obligations de fait.

Il en est de même dans un dernier cas que, pour les raisons exposées plus haut, il faut considérer comme aberrant : c'est celui de l'affaire d'Espagne ; ici la situation du chapitre VI, invoquée à défaut de tout motif d'illégalité dans un projet présenté au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale (14) et dans les conclusions du sous-comité constitué par le Conseil (15), fut abandonnée par l'Assemblée quand l'affaire vint devant elle ; la Résolution A/39 (I) (16) comporte deux parties : l'une et l'autre fondent les sanctions qu'elles recommandent sur un paragraphe de motifs qui se ramènent à une idée unique : le caractère « inacceptable » d'un gouvernement déclaré non représentatif du peuple espagnol, en raison de ses origines, et d'un régime non démocratique ; aucune référence n'est faite au chapitre VI, qui sert habituellement de base aux recommandations qu'on vient de voir ; et aucune résolution antérieure n'a enjoint à l'Espagne de renoncer à la politique ainsi sanctionnée ; le motif unique de l'action est donc une condamnation d'un Etat, fondée sur des raisons exclusivement politiques. Nous sommes ici dans le domaine de l'arbitraire absolu ; la résolution du 4 novembre 1950 (17) devait mettre fin à cette anomalie, qui ne s'est jamais reproduite.

§ 2

L'APTITUDE DE LA SITUATION A FONDER UNE ACTION COERCITIVE

A) LE CAS DES ORGANES SUBSIDIAIRES

97. — Les organes subsidiaires, souvent composés d'Etats plus dynamiques que l'ensemble des Etats membres de l'O.N.U. parce que plus préoccupés de la question dont ils ont la responsabilité, manifestent quelquefois de l'impatience devant les hésitations de l'organe dont ils dépendent à déclencher une action coercitive ; d'où des *invitations* plus ou moins pressantes dont on a vu et dont

(14) Projet de résolution présentée par la Pologne à l'A.G., A/C.1/24 (A.G.do., 1^{re}, 2^e part., 1^{re} com., Ann. 11/352) et au C.S. (C.S.do., 1^{re} année, 1^{re} série, n° 2/167).

(15) Doc. S/75 (C.S.do., 1^{re} année, 1^{re} série, supp. spéc., § 30 a).

(16) A/Rés.39 (I), préc.

(17) A/Rés.386 (V), préc.

on rencontrera encore des exemples (18). Mais il arrive que leur impatience prenne une tout autre forme : faute d'initiative de l'organe principal, ils *entreprennent eux-mêmes* l'action et s'adressent aux Etats membres pour leur recommander les mesures à prendre, comme le ferait l'organe principal auquel ils se substituent ; c'est ce qui s'est passé pour le Comité des vingt-quatre, qui a recommandé à de nombreuses reprises l'application de sanctions empruntées à l'art. 41 de la Charte sans qualification antérieure, reconnaissant l'existence soit d'une menace pour la paix par un acte de qualification dont on a vu qu'il n'avait aucune base légale (19), soit d'une situation du genre de celles que nous avons examinées au paragraphe précédent (20) ; il n'y a pas lieu de les distinguer, le rattachement à l'art. 39 dans le premier cas ne donnant qu'une illusion de légalité à une opération en tous points semblable à un déclenchement sans habilitation. La seule question qu'il importe de se poser est de savoir si un organe subsidiaire peut *trouver dans son mandat le pouvoir de recommander* aux Etats l'application de sanctions que n'a pas déclenchées l'organe principal duquel il dépend.

A vrai dire on voit mal, dans les dispositions très générales de la résolution qui a créé le Comité de décolonisation (21), ce qui pourrait le priver de ce pouvoir dont il paraît pourtant inadmissible qu'il appartienne à un organe limité et dont la composition est si peu représentative de celle des Nations Unies. On trouve cependant de bonnes justifications à cette restriction instinctive des pouvoirs des organes subsidiaires quand on examine l'acte constitutif non par rapport à l'organe créé mais par rapport à l'organe créateur : quels sont en effet les pouvoirs qu'un organe principal peut *déléguer* à l'organe subsidiaire dont il estime la naissance nécessaire ? Personne ne prétend qu'il ne pourrait lui confier

(18) *Supra*, n° 74 ; *infra*, n° 107.

(19) *Supra*, n° 69, note 20.

(20) A/AC.109/124, 10 juin 1965, § 4 (embargo sur les armes) et § 6 (refus d'assistance par les I.S.) ; 187, 22 juin 1966, § 5 (recommandation aux Etats d'empêcher leurs ressortissants de coopérer avec le Portugal), § 7 (embargo sur les armes et les produits stratégiques, cessation de toute assistance permettant la répression) et § 8 (refus d'assistance par les I.S.) ; 251, 20 juin 1967, § 6 et 10 (réitération des mêmes recommandations) ; ...le tout dans l'aff. des territoires portugais. A/AC.109/128, 18 juin 1965, § 5 (recommandation aux Etats et aux I.S. de refuser toute assistance) ; dans les affaires de décolonisation en général (Afrique du sud, Portugal, Rhodésie). A/AC.109/61, 23 mars 1964, § 7 (embargo sur les armes) ; et 112, 22 avril 1965, § 8 (embargo sur les armes et abstention de toute aide logistique, économique ou financière) ; dans l'aff. de Rhodésie.

(21) A/Rés.1654 (XVI), 27 novembre 1961.

qu'un travail de préparation de décisions toujours soumises à ratification ; mais inversement, si on admet qu'il puisse réellement déléguer une partie de ses compétences, il ne peut certainement pas en disposer librement alors qu'elles lui sont attribuées en vertu d'une répartition précise des fonctions constitutionnelles (22).

A défaut de prescriptions de la Charte, dont l'art. 22 est aussi vague que possible, on peut raisonnablement suivre la doctrine que l'Assemblée générale s'est spontanément fixée en pratique quand elle a créé des organes subsidiaires : sans doute ne peut-elle déléguer à ses organes subsidiaires que des fonctions entrant dans celles de l'O.N.U., largement entendues, c'est-à-dire non limitées à celles qui lui sont attribuées par des dispositions expresses de la Charte ; sans doute aussi ne peut-elle lui déléguer que des fonctions qui entrent dans ses propres attributions, même si aucune disposition ne les lui confie ; mais cette double condition, dans laquelle un auteur a vu les limites de la possibilité de délégation aux organes subsidiaires (23), nous paraît encore trop large dans le cas particulier des Nations Unies : chaque fois qu'elles ont créé un organe subsidiaire, c'est qu'elles en avaient *besoin* ; cette évidence constitue la limite essentielle à la possibilité de délégation.

Si l'Assemblée générale confie à un organe subsidiaire une mission opérationnelle dans le domaine économique par exemple et lui donne un pouvoir de décision pour atteindre les buts qu'elle lui fixe, c'est parce qu'elle n'a pas matériellement la possibilité d'assumer une telle charge, à laquelle, par sa composition, ses méthodes de travail, la lourdeur de ses procédures, elle ne peut elle-même se consacrer. Si elle a confié au Comité des vingt-quatre le soin de suivre l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, c'est pour la même raison : apte à définir les bases du droit de la décolonisation, apte même à agir concrètement dans des situations données, elle n'a cependant pas la possibilité de suivre dans le détail l'application de la politique qu'elle a définie, d'où la nécessité de créer un organe capable de recevoir des rapports, d'enquêter, d'étudier les mesures à prendre ; mais quand il s'agit de décider, au-delà de la gestion courante, quelle action il convient d'entreprendre pour

(22) I. Detter, *Law-making by international organizations*, 57-60, insiste sur la nécessité de préserver cet « équilibre institutionnel » (p. 58), mais elle voit plutôt la question du côté des organes subsidiaires que des organes principaux : ce que ceux-là peuvent faire, indépendamment du mandat qui leur est donné, plutôt que ce que ceux-ci peuvent leur laisser faire.

(23) P. Reuter, « Les organes subsidiaires des organisations internationales », *Mél. Basdevant*, 415-40, pp. 426 et s.

obliger un Etat récalcitrant à appliquer la Déclaration, l'Assemblée recouvre toute son aptitude à user d'un pouvoir qui lui est familier, et qu'il est inutile de confier à un organe moins habile qu'elle à le faire. Autrement dit un organe principal, s'il peut déléguer des compétences qui lui appartiennent, semblerait ne pouvoir le faire que s'il n'est pas à même de les exercer : l'art. 7 § 2, qui donne aux organes principaux le pouvoir de créer des organes subsidiaires « qui se révéleraient nécessaires », le limite aux cas où cette nécessité peut être considérée comme légitimement ressentie et *limite les pouvoirs de ces organes à la mesure de cette nécessité* (24).

B) LE CAS DES ORGANES PRINCIPAUX

98. — Absence de justification dans les résolutions. — A défaut de dispositions des résolutions permettant de reconstituer le raisonnement par lequel les Nations Unies passent de la violation de l'obligation ou du refus de se conformer à une prescription au déclenchement de la sanction, on est tenté de rechercher le maillon manquant dans les débats qui ont précédé leur adoption. Mais assez souvent la résolution finalement adoptée est le *résultat d'un compromis* : les auteurs du projet sont partis d'une situation du chapitre VII pour exiger des sanctions et ont fait figurer cette mention dans leur texte ; devant les critiques ils acceptent d'adopter une formule plus modérée ou de retirer certaines propositions de sanctions, ou un amendement en ce sens aboutit à ce résultat, moyennant quoi leurs adversaires acceptent une partie des sanctions proposées, fondées sur des motifs tronqués (25) ; on ne se préoccupe plus guère de l'appropriation des motifs au dispositif. Il n'est pas question dans ces conditions d'expliquer par un raisonnement légaliste la démarche des Nations Unies : on ne peut que

(24) Cette affirmation nous paraît prendre encore plus de poids quand l'organe en question n'est pas ce que Mme Bastid appelle une « organisation subsidiaire » pour désigner certains organes opérationnels (« Le droit des organisations internationales », Cours de D.I.P., D.E.S., 1968-69, p. 74). Sur ce dernier cas, v. *infra*, n°s 105 et s. Sur l'ensemble de cette question, v. S. Misconi, *Les organes subsidiaires de l'O.N.U.*, 133-91, *passim*.

(25) Pour une bonne illustration de ce procédé, v. p.ex. S/Rés.181 (1963), 7 août 1963, et ses différences avec le projet initial S/5384 (C.S.do., 18^e année, supp. juillet 1963) ; v. aussi les débats : S/PV.1050-56, notamment le vote sur le projet (à propos de l'Afrique du sud). Dans le même sens (à propos du Portugal) la Rés.S/180 (1963) du 31 juillet 1963, telle qu'elle résulte de l'acceptation par les auteurs du projet S/5372 des amendements proposés par le Venezuela, S/5379 (v. PV.1048 § 21, et 1049 § 17).

constater le point où mène le souci politique d'arriver à un compromis. Mais la solution adoptée est légalement *indéfendable*, quels que soient les efforts de la doctrine :

99. — **Les tentatives de justification par d'autres dispositions de la Charte.** — Elle ne trouve d'abord aucun fondement dans des dispositions de la Charte spécifiques d'*actions qui, sans comporter de but coercitif, pourraient avoir des effets analogues*, étant donné la diversité des moyens de contrainte sur les Etats.

— C'est ainsi qu'on a parfois soutenu, pour défendre des mesures coercitives qu'on voulait voir adopter, qu'il s'agissait de *mesures provisoires* destinées à empêcher la situation de s'aggraver, au sens de l'art. 40 (26). Il est exact que certaines mesures comme l'embargo sur les armes peuvent passer aussi bien pour des mesures provisoires du fait de leur caractère pacificateur que pour des mesures coercitives définitives au sens de l'art. 41 en ce qu'elles empruntent les mêmes moyens qu'elles et constituent une interruption partielle des relations économiques portant sur une catégorie particulière de marchandises. Ce raisonnement méconnaît cependant le régime des mesures provisoires, dont le déclenchement suppose, comme celui des mesures définitives, une qualification préalable dans les termes de l'art. 39 ; sans doute l'art. 40 ne le dit-il pas ; et sa place dans le contexte n'est pas absolument convaincante : d'autres parties de la Charte nous montrent, comme par exemple le chapitre VI, trop de désordre dans la chronologie des événements auxquels elles se réfèrent pour qu'on puisse déduire de la place de cet art. 40 que les mesures qu'il prévoit doivent être prises entre la constatation de la situation et le déclenchement des sanctions (27). Mais cette conclusion ressort de la comparaison des termes des art. 39 et 40, le premier prévoyant deux opérations, de constatation de la situation et de déclenchement de la sanction, et le second envisageant les mesures provisoires avant l'opération de déclenchement, entendons « immédiatement avant » ; il y a là une simple exigence technique : le déclenchement de la sanction suppose un choix, entre sanctions militaires et non militaires, et entre les diverses sanctions non militaires possibles ; ce choix ne peut être immédiat, car il suppose une étude technique des chances de réus-

(26) P. ex. Tunisie, à propos du § 3 de la Rés.S/181, qui recommande un embargo sur les armes à destination de l'Afrique du sud : S/PV.1055, § 43 (C.S.do., 18^e année).

(27) *Contra* : Kelsen, *op. cit.*, 739.

site, des moyens qui pourront être réunis, etc. ; au contraire l'opération de constatation et de qualification, commune à toutes ces mesures, est purement intellectuelle et instantanée : l'art. 40 permet de prendre des mesures provisoires pour éviter une décision trop précipitée sur la base de la constatation d'une situation de l'art. 39, mais non d'en déclencher en dehors de cette situation.

Le raisonnement tendant à la substitution de l'art. 40 à l'art. 41 comme base légale des sanctions de l'O.N.U. est du reste *incompatible avec la pratique de ces mesures et avec leur technique* ; outre en effet qu'il néglige le caractère discriminatoire que revêt toujours en pratique l'embargo sur les armes (28), qui est incompatible avec la neutralité des mesures prévues à l'art. 40, il ignore la différence entre les actions que les parties elles-mêmes sont invitées à entreprendre en vertu de l'art. 40 et celles que les autres Etats peuvent être appelés à mettre en œuvre en vertu de l'art. 41 contre l'une des parties : alors que les mesures provisoires font appel à la collaboration des parties au différend, l'une des caractéristiques de l'opération de sanction est de laisser l'Etat sanctionné dans une situation de parfaite passivité. L'art. 40 au contraire, s'il lui permet de s'adresser aux parties, n'autorise pas l'O.N.U. à faire à titre principal des recommandations aux Etats tiers (29).

— Cette dernière objection peut être faite aussi à l'argument selon lequel les Nations Unies, à l'intérieur des pouvoirs accordés à leurs organes par le *chapitre VI*, pourraient recommander des mesures d'effet analogue aux sanctions du chapitre VII. Cette prétention fonde principalement l'action des Nations Unies contre l'Espagne et pourrait aussi venir à l'appui des actions contre les pays coloniaux avant que ne soit reconnue l'existence d'une menace pour la paix : le Conseil de sécurité a, dans tous ces cas, agi par voie de recommandation, comme dans le chapitre VI, et non de décision comme dans le chapitre VII, et il a qualifié la situation dans des termes proches de ceux de l'art. 37 § 2. Mais les deux moyens que lui reconnaît le chapitre VI après qu'il a constaté que la prolongation du différend semble menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales consistent, soit à recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées (art. 36 § 1), soit à recommander les termes mêmes d'un règlement (art. 37 § 2) ;

(28) *Supra*, n° 81.

(29) J. Hopkins, « I.L., Southern Rhodesia, U.N., S.C. », *The Cambridge L.J.*, 1967/1-5, p. 3.

dans les deux cas la nature même de ces résolutions, dont l'application suppose la collaboration des parties au différend, exclut la possibilité de les adresser à d'autres que ces parties, et surtout de laisser l'une d'elles en dehors de ce règlement ; il y a donc *incompatibilité absolue* entre les moyens donnés au Conseil de sécurité par le chapitre VI et l'idée même de sanction, que nous avons définie entre autres par la collaboration d'agents non impliqués dans le différend ou la situation qui les justifie à une action entreprise contre le responsable de cette situation et qui le laisse en somme dans la position de tiers par rapport aux résolutions déclenchant contre lui la sanction (30).

100. — Les tentatives de justification par l'appel aux principes généraux. La doctrine, dans son effort pour trouver une base juridique décente à des sanctions adoptées dans de telles conditions, a soutenu (31) que puisque l'art. 6 de la Charte permet d'*exclure un Etat* membre pour des motifs assez larges pour couvrir la violation de toutes les résolutions de l'Organisation, il faut admettre que l'Organisation doit à *plus forte raison* pouvoir édicter contre un Etat des sanctions moins graves pour le même motif. On savait déjà que l'argument *a fortiori* constituait l'une des maximes d'interprétation les plus pernicieuses : il le prouve ici ; rien n'indique d'abord que l'exclusion soit une mesure plus grave que les sanctions économiques et diplomatiques ; elle est d'un autre ordre et n'a rien à voir avec elles ; même si elle se situe dans la même hiérarchie à un degré plus élevé, l'exclusion est une sanction adaptée à la violation de certaines obligations ; le fait que le contenu de ces obligations soit incertain est inopérant, l'intervention *a posteriori* d'un organe étant justement nécessaire pour ériger telle violation en motif d'exclusion ; si l'organe compétent pour le qualifier ne le fait pas, cette infraction n'est pas un motif d'exclusion, ni ne peut devenir le motif d'aucune autre sanction.

On a invoqué enfin l'*argument de nécessité* pour justifier les sanctions des Nations Unies en cas de simple violation du droit international en dehors des cas prévus par la Charte : puisque,

(30) Nous nous limitons ici au cas du C.S., mais de même il est certainement inadmissible d'invoquer les pouvoirs de l'A.G. en matière d'ajustement pacifique des situations pour justifier des recommandations qui ne s'inscrivent nullement dans cette fonction (comme le fait L. Sfez, « La rupture des relations diplomatiques », *R.G.D.I.P.*, 1966/359-430, pp. 382-3).

(31) L. di Qual, *Les effets des résolutions des N.U.*, 225.

a-t-on dit (32), le recours à la force armée est interdit aux Etats, ils ne peuvent que subir passivement les violations du droit qui leur sont préjudiciables, sauf à admettre la possibilité de sanctions sous l'égide des Nations Unies pour réagir contre elles. Mais, outre que cet argument laisse de côté toutes les réactions possibles des Etats en dehors du recours à la force, il est fondé sur une conception *a priori* du rôle des Nations Unies que la Charte ne justifie en rien : *le respect du droit international ne constitue pas un but de l'O.N.U.* (33) ; *le but essentiel, c'est le maintien de la paix* ; si les Nations Unies considèrent qu'une violation du droit constitue une menace pour la paix, elles peuvent agir en conséquence ; si même la violation du droit est douteuse et la menace incertaine, elles peuvent prendre cependant la responsabilité de le faire ; nous avons vu en quoi la notion de menace pour la paix et les mesures du chapitre VII constituent l'instrument juridique idéal au service de cet objectif politique (34). La doctrine n'a certainement pas pour rôle d'en offrir un autre à l'Organisation, qui n'aurait sa base que dans des présupposés arbitraires et dans aucune disposition de la Charte (35).

(32) E. Giraud, « Le D.I.P. et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963 (III), t. 110/419-809, pp. 681-2 et s. Les arguments invoqués ne tiennent aucun compte des exigences politiques, ni même juridiques, de la société internationale : si l'on craint, dit-on, que les organes politiques de l'O.N.U. ne sanctionnent de fausses violations du droit, ou ne refusent d'en sanctionner de réelles, « il suffit » de demander l'avis de la Cour quand, l'organe ayant été sollicité de déclencher des sanctions, la réalité de la violation du droit est contestée (*op. cit.*, 685). D'ailleurs, comme le fait remarquer J.E.S. Fawcett, (« SC. resolutions on Rhodesia », *B.Y.B.I.L.*, 1965-66/103-21, p. 117 en note), la Charte réserve à un organe politique le soin de prendre une décision politique sur ce point, s'il estime qu'il s'agit d'une menace pour la paix, et la Cour, en admettant que la question lui soit posée, déclinerait certainement sa compétence.

(33) L'art. 1^{er} de la Charte, qu'invoque E. Giraud, met au contraire l'accent sur le maintien de la paix et de la sécurité ; qu'il emploie ensuite la formule « conformément aux principes de la justice et du D.I. » montre simplement que l'action en vue du maintien de la paix doit se référer à deux échelles de valeurs (qui d'ailleurs peuvent diverger) mais que ces « principes » ne constituent qu'une référence et certainement pas un but, même subsidiaire. V. Kelsen, *op. cit.*, 16-8.

(34) *Supra*, n° 62. L. di Qual, *op. cit.*, 227, le reconnaît d'ailleurs, mais n'en admet pas moins que les organes de l'O.N.U. puissent au surplus agir en dehors de ce cadre.

(35) Sur tout cela, v. Halderman, *The U.N. and the rule of law*, et du même, « Some legal aspects of sanctions in Rhodesian case » préc., qui soutient avec beaucoup de vigueur que la Charte n'a pas donné aux N.U. un rôle quasi-judiciaire ou quasi-législatif leur permettant de prendre des décisions au fond et de les appliquer dans n'importe quel domaine (p.ex. *The U.N.*..., 91) et qu'il importe de limiter strictement la « fonction de mesures collectives » de l'O.N.U. au cas où elle traite du maintien de la paix et de la sécurité internationales (*id.*, 147, et « Some legal aspects... », 699-703). Cela dit, il est remarquable que certains Etats, qui s'opposent vigoureusement à la reconnaissance d'une me-

Section II

L'utilisation de mesures coercitives en dehors des sanctions conventionnelles

101. — **Sanctions homologuées et mesures d'effet équivalent.** — Les mesures étudiées à la section précédente étaient irrégulières faute de base légale : l'absence de rattachement à un cas de sanction prévu par la Charte les privait de motif régulier, alors que par leur objet et par leur but elles ressemblaient tout à fait à des sanctions régulières. Mais à côté de ces mesures homologuées comme sanctions, les organes de l'O.N.U. en ont imaginé d'autres, *en utilisant les pouvoirs qu'ils tiennent de la Charte à des fins autres que celles en vue desquelles ils leur ont été attribués* : chaque fois en effet qu'une disposition permet d'agir sur la situation d'un Etat au sein de l'Organisation, ou de recommander aux Etats membres d'adopter telle attitude à l'égard d'un Etat, elle recèle des *virtualités coercitives*, qui se révèlent lors de son utilisation, quand la mesure prise sur cette base est défavorable à l'Etat, et qu'il a les moyens d'échapper à ces conséquences fâcheuses par une modification de sa conduite (36) : la mesure ne présente donc pas les caractères de la sanction au sens strict, mais, pour peu que la conduite qui la motive ait été jugée illégale par l'organe qui la prend, *tout se passe comme s'il s'agissait réellement d'une sanction*.

Si la Charte organisait comme un ensemble le « pouvoir de sanction des Nations Unies », si elle prévoyait un certain nombre de mécanismes et de procédures spécifiques de ce pouvoir, on pourrait peut-être rejeter en bloc ces *mesures d'effet équivalent* en déclarant qu'elles créent des sanctions en dehors du pouvoir défini par la Charte. Mais celle-ci, nous l'avons vu, ne le définit nulle part, et ne mentionne même pas le mot ; elle décrit seulement un certain nombre de mécanismes hétéroclites aboutissant au déclenchement d'actions coercitives, et ce n'est que la réflexion des commen-

nance pour la paix, acceptent que soient déclenchées par l'O.N.U. des mesures, certes facultatives, mais qui ne peuvent normalement l'être que dans une telle situation : il est probable qu'il s'agit pour eux de tout autre chose que de ne pas faire de tort aux Etats visés, car ce qui leur fait du tort, c'est la mesure elle-même et pas le nom qu'elle porte (*The U.N.*..., 147).

(36) V. *supra*, n^{os} 18 et 27.

tateurs qui y introduit une homogénéité qui ne ressort pas des termes de la Charte, et les classe sous la rubrique unique des sanctions. Nous croyons avoir montré que cet *a priori* terminologique trouvait sa justification dans l'analyse de l'opération de sanction, quelle que soit sa forme ; mais de ce que toutes les sanctions expressément prévues par la Charte présentent des traits communs, nous ne pouvons conclure à une indépendance essentielle du pouvoir de sanction.

L'hypothèse selon laquelle l'Organisation dispose, en plus du pouvoir de déclencher des sanctions homologuées, n'ayant d'autre but que celui en vue duquel il lui a été confié, d'autres pouvoirs coercitifs tirés de dispositions utilisables par ailleurs dans des buts étrangers à l'action coercitive, acquiert un bon degré de probabilité après l'examen de la pratique qui nous a montré combien les organes des Nations Unies étaient peu soucieux de l'autonomie du pouvoir de sanction (37). Il nous faut examiner le bien-fondé de cette hypothèse ; mais puisque le motif de la mesure s'efface ici complètement derrière son objet, c'est lui qui commande sa légalité ; c'est donc sur lui que nous nous fonderons, pour distinguer *les mesures qui frappent l'Etat dans son statut vis-à-vis de l'O.N.U.* (§ 2), et *celles qui le frappent par l'intermédiaire d'organes d'exécution* (§ 1).

§ 1

LES MESURES RECOMMANDÉES AUX AGENTS D'EXÉCUTION : LE REFUS DE RECONNAISSANCE ET D'ADMISSION AUX INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

102. — L'O.N.U. a usé de deux moyens de rejeter en quelque sorte un Etat hors de la Communauté internationale ; l'un est une sorte de complément de la non-admission ou de l'exclusion des Nations Unies : il consiste à *recommander aux Institutions spécialisées de ne pas admettre ou d'exclure un Etat* ; l'autre précède ou accompagne toute entreprise générale de sanction contre un Etat dont les Nations Unies récusent globalement la légitimité : c'est la *recommandation du refus de reconnaissance* ; dans un cas comme

(37) Notamment en ce qui concerne les sanctions du chap. VII, v. *supra* le rapprochement entre les pouvoirs de sanction et les pouvoirs généraux de l'O.N.U., qui explique l'interchangeabilité du C.S. et de l'A.G., aux stades de la qualification et du déclenchement (titre I, chap. 2, et nos 87-91) ; v. aussi *supra*, sect. I : la suppression de l'exigence de qualification.

dans l'autre, l'O.N.U., n'ayant pas la possibilité d'entreprendre elle-même ce type d'action contre l'Etat, recourt à l'aide d'organes d'exécution.

— Le premier moyen a été utilisé une fois par l'O.N.U. : la mise à l'écart de l'Espagne par les Institutions spécialisées à partir de 1946 se fonde sur une disposition de la Résolution du 12 décembre 1946 (38), recommandant que « l'on empêche le gouvernement d'Espagne franquiste d'adhérer à des institutions internationales établies par les Nations Unies ou reliées à l'Organisation » ; sans débattre ici de la question de savoir si cette résolution avait pour effet de priver l'Espagne d'un droit (39), il est certain qu'elle était dirigée contre un Etat auquel elle causait un préjudice, et que la mention du type de régime qu'elle visait et qu'elle reconnaissait avoir pour but de renverser lui donnait, à son motif près, le caractère d'une sanction coercitive au sens que nous avons attribué à cette expression.

— Il en va de même du refus collectif de reconnaissance exprimé par l'O.N.U. dans l'affaire de Rhodésie : recommandé d'abord par l'Assemblée générale dans l'éventualité d'une déclaration d'indépendance (40), il le fut ensuite par le Conseil de sécurité quand elle se réalisa (41). La mesure est lourde : elle tend à une sorte de *mise hors-la-loi collective d'un Etat*, à laquelle aucune des mesures ayant le caractère de sanction selon la Charte ne peut réellement prétendre, puisque si elle est appliquée, elle empêche toute relation juridique régulière aux yeux de l'O.N.U. entre l'Etat qui en fait l'objet et le reste de la communauté internationale. Elle est d'autant plus lourde quand le Conseil, agissant comme il l'a fait le 12 novembre 1965, donne une force particulière à sa résolution en « décidant de priver » les Etats de ne pas reconnaître le régime illégal.

On peut s'étonner de cet usage du pouvoir de décision avant toute détermination de l'existence d'une menace pour la paix, mais aucune de ces recommandations de non-reconnaissance n'a pourtant rencontré d'opposition. Cela vient des particularités de l'es-

(38) A/Rés.39 (I) préc.

(39) Question qui soulève le problème du choix par les destinataires de la résolution des moyens d'en assurer l'application : *infra*, II^e partie.

(40) A/Rés.2012 (XX), 12 octobre 1965, § 3 ; A/Rés.2022 (XX), 5 novembre 1965, § 9.

(41) S/Rés.216 (1965), 12 novembre 1965, § 2 ; S/Rés.217 (1965), 20 novembre 1965, § 6. Plus tard, la mesure tend à une méconnaissance systématique de l'existence de la Rhodésie : S/Rés.288 (1970), § 5, priant les Etats de « n'accorder aucune forme de reconnaissance » au régime. Sur ce point, v. *supra*, n° 83.

pèce : le consentement du Royaume-Uni à une telle mesure prise contre un territoire faisant sécession, à l'égard duquel lui-même et l'O.N.U. considéraient qu'il gardait sa responsabilité en dépit de l'ineffectivité de son pouvoir, est probablement considéré comme une justification suffisante du refus d'une indépendance par ailleurs considérée comme illégale selon les critères à la fois du Royaume-Uni et de l'O.N.U. Mais dans le cas général, la régularité d'une recommandation de non-reconnaissance ne serait pas aussi évidente ; comme la recommandation de non-admission aux Institutions spécialisées, elle pose la question de savoir si les Nations Unies ont un pouvoir général de recommandation.

La réponse est certainement négative en ce qui concerne le Conseil de sécurité, très clairement confiné par l'art. 24 de la Charte dans des fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l'allégation d'une situation la troublant est si facile que le Conseil disposerait encore d'un pouvoir de recommandation très général, au même titre que l'Assemblée, à seule charge pour lui d'invoquer un trouble de cet ordre pour justifier ses interventions. Mais précisément, à l'intérieur de ces fonctions que rien ne limite, ni pour le Conseil ni pour l'Assemblée, ces deux organes ont-ils le pouvoir, pour remplir leur rôle, de recommander n'importe quoi, et en particulier des mesures qui, comme celles que nous examinons à ce paragraphe, ne sont pas prévues par la Charte ?

Il est arrivé qu'on le prétende, en relevant qu'elles ne sont pas interdites aux Etats agissant individuellement et que par conséquent l'Organisation peut les recommander (42). Le raisonnement est contestable : outre qu'il méconnaît la différence de nature entre les mesures individuelles prises par quelques Etats et celles prises par l'ensemble ou au moins la majorité de la communauté internationale, à laquelle conduit fatalement la différence quantitative dans le poids de la mesure, il confond action corporative et action individuelle multiple : la première est le résultat d'une décision

(42) A propos d'une mesure généralement rattachée à l'art. 41 : le rappel des ambassadeurs sans rupture des relations diplomatiques dans l'affaire d'Espagne, recommandé dans A/Rés.39 : certains estimaient que la recommandation en ce sens ne constituait pas une intervention dans les affaires intérieures de l'Espagne, puisque chaque Etat est parfaitement libre de maintenir ou non des relations diplomatiques avec un autre, et que la recommandation ne tendait en somme qu'à inviter les Etats à user de leur compétence dans le sens indiqué par l'O.N.U. ; p.ex Panama, A/PV.59, § 1119-20 (A.G.do., I^{re}, 2^e part.). Le raisonnement est analogue à celui par lequel les organisations régionales ont tenté de justifier les mesures coercitives que le C.S. était seul apte à déclencher d'après la Charte (*supra*, chap. prélim., V), et appelle les mêmes critiques.

prise par l'Organisation et le produit d'une volonté commune ; la seconde, de décisions multiples prises par les Etats sans concertation ni centre d'impulsion commun ; confondant la décision de l'Organisation et celle des organes d'exécution, il implique que celle-ci ne peut recommander que des mesures que ceux-là auraient pu eux-mêmes décider, ce qui n'est pas toujours vrai (43), et inversement qu'elle peut toujours recommander de telles mesures, ce qui donnerait à l'O.N.U. vocation à intervenir dans toutes les affaires d'un Etat, du moment que les autres ont les moyens matériels de s'y immiscer. Pareille conclusion serait absurde.

D'ailleurs beaucoup des mesures que l'O.N.U. peut décider ou recommander au titre des sanctions organisées de l'art. 41 pourraient être décidées individuellement par les Etats eux-mêmes ; elles ne peuvent pourtant être déclenchées par l'O.N.U. que dans les situations définies à l'art. 39 : même en admettant, comme nous l'avons fait, que le déclenchement de sanctions de l'art. 41 ne comporte pas de règles de compétence différentes de celles qui s'appliquent à toutes les autres actions des Nations Unies, *l'opération conserve une certaine spécificité quant à son motif : l'Organisation ne peut déclencher des mesures de l'art. 41 que si elle a préalablement constaté l'existence d'une situation de l'art. 39*, alors que les Etats auxquels la recommandation s'adresse peuvent prendre de leur propre chef la même mesure ; par l'organisation de cette procédure, on reconnaît que des mesures telles que l'interruption des échanges économiques, même simplement recommandées par l'O.N.U., sont plus graves et portent un préjudice plus grand à l'Etat visé que les mêmes mesures déclenchées individuellement par les Etats. *La même conclusion s'impose pour les mesures déclenchées par l'O.N.U. et non énumérées à l'art. 41*, particulièrement si, comme la recommandation de non-reconnaissance, elles sont plus générales encore que celles qui y figurent : admettre que des mesures de coercition quelconques puissent être déclenchées par l'O.N.U. par voie de recommandation aux Etats, ce serait nier la conclusion à laquelle nous sommes parvenu à la section précédente, renoncer à l'exigence de qualification des situations sanctionnables, et limiter l'utilité de l'art. 39 aux cas où le Conseil de sécurité veut déclencher des sanctions obligatoires, tout organe conservant par ailleurs la possibilité de déclencher n'importe quelle mesure dans n'importe quelle situation, pourvu que sa recommandation n'ait pas de valeur obligatoire. C'est une conclusion à laquelle on ne peut raisonnablement se rallier.

(43) *Infra*, n^{os} 150-160.

§ 2

LES MESURES IMMÉDIATEMENT APPLICABLES : LE REFUS DU STATUT DE MEMBRE PLÉNIER DE L'O.N.U.

Nous avons critiqué au paragraphe précédent les actions déclenchées par l'O.N.U. et qui, par leur technique, imposaient le recours à des organes d'exécution ; c'est même cette exigence qui nous a permis de critiquer les recommandations qui en sont la conséquence. Mais qu'en est-il quand l'O.N.U., désirant frapper un Etat dans son statut vis-à-vis de l'Organisation et non plus vis-à-vis de la communauté internationale, n'a plus à recourir qu'à elle-même ? Ces mesures comportent deux modalités, respectivement applicables aux Etats *non membres* (A) et aux *membres* (B).

A) LE REFUS D'ADMISSION AUX NATIONS UNIES COMME SANCTION

103. — Même si l'O.N.U. a une vocation universelle, la Charte pose des obstacles à sa réalisation en écartant l'admission automatique des Etats et en prévoyant des règles d'admission qui ont pour but d'assurer non seulement que n'entreront aux Nations Unies que des collectivités qui ont la qualité d'Etat, mais que ces Etats remplissent certaines conditions. L'utilisation faite de la procédure d'admission pendant les premières années de l'O.N.U. montre que le refus d'admission peut être tout à fait indépendant des mérites des candidats et constituer un moyen de pression, non sur les candidats, mais sur les Etats déjà membres des Nations Unies. Mais les particularités de l'*art. 4* sont telles que, en dehors de ces cas injustifiables en droit et qui ne comportent aucun aspect de sanction, il a pu être utilisé comme sanction dans le respect de la Charte ; ses *virtualités coercitives* sont devenues plus évidentes depuis que la pratique a rendu l'admission des Etats qui la demandent à peu près automatique : l'admission étant presque devenue un droit, dont l'octroi n'est plus subordonné qu'à une procédure strictement académique, on ne peut en refuser la jouissance dans un cas particulier qu'au nom des mérites propres du candidat, et par conséquent pour faire pression sur lui ; comme l'*art. 6*, l'*art. 4* constitue un admirable instrument pour obtenir d'un Etat qui désire devenir membre des Nations Unies qu'il se conforme aux principes fondamentaux de la Charte.

Les conditions d'admission aux Nations Unies se ramènent à deux : le caractère pacifique de l'Etat candidat, et une attitude convenable à l'égard des obligations de la Charte. La C.I.J., dans son avis du 28 mai 1948 (44), a refusé d'admettre l'existence de nouvelles conditions, mais les formules très larges de l'art. 4 laissent aux organes des Nations Unies un fort *pouvoir discrétionnaire*. L'Espagne en a fait l'expérience, qui s'est vu refuser l'accès à l'Organisation sur la base d'une résolution du 9 février 1946 (45), par laquelle l'Assemblée générale entérinait à la fois une déclaration interprétative de la Conférence de San Francisco et une déclaration des gouvernements présents à la Conférence de Potsdam. Certains (46) ont critiqué cette résolution comme ajoutant une nouvelle condition à une liste dont la C.I.J. estimait peu après qu'elle était limitative ; cet avis est pourtant sans pertinence ici, car la résolution ne fait que préciser les conditions énumérées de façon large dans la Charte, dont les rédacteurs ont volontairement laissé un pouvoir discrétionnaire aux organes chargés de les interpréter (47) : en écartant les conditions supplémentaires proposées par certains participants, ils n'ont pas pour autant entendu interdire qu'on prenne en considération l'attitude du candidat dans ces ma-

(44) Admission d'un nouvel Etat aux N.U. (Charte, art. 4), Avis consultatif : C.I.J., *Rec.* 1948/57.

(45) A/Rés.32 (I), 9 février 1946.

(46) S. Torres-Bernardez, *L'Espagne et les organisations internationales*, 172 et s., qui confond quelque peu cette résolution avec celle du 12 décembre où le caractère non démocratique du régime espagnol est invoqué, mais non le refus d'admission à l'O.N.U. (A/Rés.39 (I), préc.) ; v. aussi ce même ouvrage, p. 96.

(47) C.I.J., *Rec.*, 63 : l'art. 4 établit une « réglementation juridique » qui ne laisse pas aux organes chargés de l'appliquer un « pouvoir discrétionnaire indéterminé et pratiquement sans limites dans l'exigence de conditions nouvelles » ; mais l'opposition entre la majorité et les juges dissidents n'est pas celle des partisans du pouvoir discrétionnaire et de ceux de la compétence liée ; simplement ceux-ci déclarent que la liste des conditions de l'art. 4 n'est pas limitative (op. diss. Basdevant, Winiarski, McNair, Read ; *Rec.*, 85 et 86-92), alors que ceux-là s'opposent à de nouvelles conditions (*id.*, 62) ; en somme le pouvoir discrétionnaire est selon le cas à l'extérieur ou à l'intérieur des conditions de l'art. 4, mais il existe toujours (v. N. Feinberg, « L'admission de nouveaux membres à la S.D.N. et à l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1952 (I), t. 80/293-393, pp. 343-8, et, sur les limites exclusivement politiques de ce pouvoir : V. Pancarci, *De la Charte des N.U. à une meilleure organisation du monde*, 84). Il est d'ailleurs impossible de « scruter les motifs cachés d'un vote » (op. diss., 82, et de même, Avis, 60), mais on ne peut nier le pouvoir discrétionnaire des organes appelés à se prononcer qu'en dissociant le vote (qui, échappant à la nécessité d'une motivation, peut tenir compte de n'importe quel motif) et la discussion préliminaire (op. diss., *eod. loc.*) ; d'une manière ou d'une autre, même si l'on admet que « certaines règles de droit s'imposent aux membres des N.U. votant dans l'un ou l'autre de ces corps » (op. diss., 83), on doit reconnaître que rien n'empêche de doubler les motifs avoués de motifs implicites réels.

tières pour apprécier la véracité de ses affirmations quant aux conditions finalement retenues. Cette intention se vérifie à propos des deux conditions de l'art. 4 :

— La première est le caractère pacifique de l'Etat. On a souvent affirmé, à la Conférence et depuis (48), qu'il s'entendait de façon active et que cet « amour de la paix » dont parle le texte anglais devait aller jusqu'à la décision de prendre les armes pour la défendre ; il suffisait dès lors de constater que l'Espagne n'avait pas déclaré la guerre aux puissances de l'Axe, qui au surplus lui avaient accordé leur appui comme le constatent la Déclaration de Potsdam et la Résolution A/32, pour reconnaître qu'elle ne remplissait pas cette condition. Ce qui est ici sanctionné, ce n'est pas l'attitude passée de l'Espagne ; elle ne constitue qu'un des indices que l'Organisation utilise pour se faire une opinion sur sa bonne volonté future.

— Le même raisonnement peut être fait à propos de la seconde condition, dans ses trois éléments : l'élément objectif, (la déclaration d'acceptation des obligations de la Charte par le candidat) ; et les deux éléments subjectifs, (l'opinion de l'O.N.U. sur la capacité de l'Etat et sur sa véracité). L'Organisation tient compte de tous les indices qui peuvent lui permettre de se faire une opinion sur ces points et le caractère non démocratique d'un gouvernement pourrait même être invoqué à ce titre, si les Nations Unies considéraient, en fonction de l'idéologie politique dominante, que les obligations de la Charte sont trop contraires aux exigences d'un régime non démocratique pour qu'on puisse raisonnablement présumer qu'il accepte sincèrement de s'y conformer.

Certains ont regretté le pouvoir discrétionnaire de l'O.N.U., et qu'à des formules platement sentimentales, les rédacteurs de la Charte n'aient pas préféré une énumération précise des conditions d'admission (49). C'est faire beaucoup de confiance aux formules juridiques dans des domaines éminemment politiques (50) ; les constituants n'ont pas eu cette confiance ; ils ont recouru à une

(48) Uruguay, Déclaration à la Conférence de San Francisco : 4^e Conf. plén., Doc. 24, P/8 (U.N.C.I.O. I/26). Admission d'un Etat..., C.I.J., *Rec.*, 1948/57, op. diss. Krylov, 112. A.W. Rudzinski, « Admission of new members, the U.N. and the L.o.N. », *Int. Conc.*, 1953, n° 480/141-96, pp. 155-6.

(49) M. Sibert, *Traité de D.I.P.*, t. II/713, qui souhaiterait même qu'un juge fût appelé à apprécier si un Etat est capable de remplir ses obligations et disposé à le faire.

(50) V. la comparaison de G. Berlia avec le pouvoir discrétionnaire laissé aux organes politiques internes pour préciser le contenu de formules juridiques telles que « haute trahison » (« Commentaire de l'Avis de la Cour », *R.G. D.I.P.*, 1949/481-502, p. 498).

technique qui, si elle n'a pas pour effet de créer des obligations nouvelles, permet de préciser des obligations prévues par la Charte dans les termes les plus larges.

B) LA PRIVATION DE DROITS LIÉS A LA QUALITÉ DE MEMBRE

104. — 1°) **Privation totale : l'utilisation autonome de l'art. 5 (51).**

— La *suspension* de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre prévue à l'art. 5 est un instrument idéal d'action coercitive, plus propre à inciter un Etat à se plier aux exigences de l'O.N.U. que l'exclusion, et surtout plus maniable qu'elle : son caractère plus anodin, la souplesse du mécanisme qui permet au Conseil de sécurité seul de rétablir l'Etat frappé dans ses droits sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'accord de l'Assemblée générale comme pour la réadmission d'un Etat exclu, le fait que la mesure laisse à l'O.N.U. les moyens d'action qu'elle possède sur un Etat qui reste membre et ne le libère d'aucune des obligations qu'il a souscrites vis-à-vis de l'O.N.U., tout concorde pour inciter les Nations Unies à *utiliser la suspension à des fins coercitives* en l'absence de mesures relevant du chapitre VII. Cette possibilité a été invoquée quelquefois, et toujours comme un *succédané de l'exclusion* ; la pratique s'associait ainsi à la majorité de la doctrine pour lier les deux questions.

Mais si le choix entre ces deux moyens pouvait en effet être envisagé *de lege ferenda*, et si par conséquent leur interaction permanente lors des débats de San Francisco s'explique fort bien, les art. 5 et 6 de la Charte en ont maintenant fait deux instruments correspondant à des buts et à des motifs différents, et *la suspension ne peut en aucun cas être considérée comme une version atténuée de l'exclusion* ; elle n'offre même pas comme l'art. 40, avec lequel, du fait de leur commun caractère provisoire et accessoire, on est tenté de la comparer, un éventuel moyen détourné de coercition : alors que les mesures provisoires peuvent être déclenchées sur simple constatation de l'existence d'une situation de l'art. 39

(51) On ne méconnaît pas le caractère de sanction conventionnelle de la suspension, qui à ce titre aurait sa place parmi les mesures étudiées à la sect. I ; on préfère cependant la réunir aux autres moyens par lesquels l'Organisation agit sur le statut de l'Etat qu'elle vise, et ce d'autant plus que les modalités de privation partielle des droits de membre, que nous étudierons immédiatement après, sont toujours assimilés par ceux qui les proposent à la suspension de l'art. 5, dont elles constitueraient en somme une version plus bénigne.

avant la mise en œuvre des sanctions de l'art. 41, et même si le Conseil de sécurité n'a pas l'intention de les utiliser, la suspension est beaucoup plus liée à la sanction principale, qu'elle accompagne au lieu de la précéder : la qualification de la situation, condition suffisante au déclenchement des mesures provisoires, n'est que la condition nécessaire à la décision de suspension, qui ne peut même pas être prise si le Conseil, n'ayant pas encore pris parti sur les mesures de l'art. 41, a déjà décidé de mettre en œuvre des mesures provisoires (52), qui n'ont pas en elles-mêmes le caractère des mesures évoquées à l'art. 5.

105. — 2°) Privation partielle : les substituts à l'art. 5. - A défaut de pouvoir utiliser la suspension comme une sanction autonome, les organes des Nations Unies ont imaginé d'autres moyens de priver un Etat d'une partie de ses droits de membre, pour sanctionner des agissements jugés contraires à ses obligations et l'inciter à y mettre fin ; leurs efforts pour transposer dans d'autres domaines une sanction analogue à celle que prévoit l'art. 19 pour l'Assemblée générale, mais cette fois *sans texte* les y autorisant, ont connu des succès variables, sans qu'on puisse attribuer les issues différentes de chaque tentative à d'autres causes que politiques. Il est certainement inadmissible que des moyens détournés soient employés pour priver un Etat de la possibilité d'exercer ses droits au sein d'un organe de l'O.N.U., par exemple en contestant arbitrairement la régularité des pouvoirs des membres d'une délégation comme ce fut le cas en 1965 pour ceux de l'Afrique du sud (53), ou en recommandant à ses membres de refuser les visas d'entrée aux représentants d'Etats dont il condamne la politique (54).

(53) Kelsen, *op. cit.*, 714.

(53) A/Rés.2113 (XX), 21 décembre 1965 (A.G.do., XX^e, supp. n° 14/4).

(54) CEA/Rés.84 (V), 1^{er} mars 1963 (C.E.S.do., XXXVI^e, supp. n° 10/50), § 2 : « (La C.E.A.) invite tous les Etats africains membres de la Commission à prendre en considération la politique des gouvernements de l'Afrique du sud et du Portugal quand ils délivrent des visas de permis d'entrée aux représentants de ces deux pays en vue de leur permettre de participer aux conférences et réunions de la Commission ou des I.S. qui seraient organisées dans un Etat africain membre de la Commission » ; disposition d'autant plus étonnante qu'elle vise à empêcher non seulement l'accès aux réunions de l'organe qui la prend, mais aussi à l'interdire aux réunions d'organes d'organisations internationales sur lesquelles la Commission ne peut avoir aucune autorité. Pour un inventaire de ces possibilités et de quelques autres, v. L.B. Sohn, « Expulsion or forced withdrawal from an international organization », *Harvard L.R.*, 1963-64/1381-1425, pp. 1420-4, y compris les notes.

Mais l'Assemblée et le Conseil économique et social ont mis en œuvre deux procédures plus douteuses en ce qu'il n'est pas sûr qu'elles aient pour effet de priver l'Etat d'un véritable droit : le Conseil économique et social, par deux résolutions de 1963 prises à l'invitation de la Commission économique pour l'Afrique, a exclu le Portugal de ladite Commission et suspendu la participation de l'Afrique du sud à ses travaux (55). Plus récemment l'Assemblée générale a au contraire refusé de suivre la proposition émise en 1968 par la C.N.U.C.E.D. tendant à suspendre l'Afrique du sud (56).

(55) Saisi une première fois de propositions en ce sens en ce qui concerne le Portugal par une Rés.CEA/42 (IV) du 24 février 1962, et en ce qui concerne l'Afrique du sud par une Rés.CEA/44 (IV) du 27 février 1962 (toutes deux in CESdo., XXXIV^e, supp. n° 10/43-45), le C.E.S. refusa d'y faire droit le 19 décembre 1962 (E/SR.1239, § 61 ; CESdo., XXXIV^e). La C.E.A. avait invité tous les Etats membres à mettre en application le § 2 de la Rés.A/1466 (XIV) par laquelle l'A.G. invitait les Etats responsables de territoires non autonomes en Afrique à proposer leur participation aux travaux de la C.E.A. en qualité de membres associés (CEA/Rés.5 (II) du 28 juin 1960 ; CESdo., XXX^e, supp. n° 10/18 ; réitérée par CES/Rés.24 (III) du 16 février 1961 ; CESdo., XXXII^e, supp. n° 10/35) ; le Portugal refusa, excipant que ses territoires en Afrique faisaient partie de son propre territoire ; d'où la Rés.42 préc. Cette même résolution recommande par ailleurs au C.E.S. de retirer sa qualité de membre de la Commission à l'Espagne, pour n'avoir fourni aucune explication pour justifier son inertie dans l'application des résolutions en cause, mais la C.E.A. renonça elle-même à renouveler sa demande lors de la session suivante, ayant obtenu de l'Espagne entre-temps des explications jugées satisfaisantes (CEA/Rés.69 (V) du 23 février 1963 ; CESdo., XXXVI^e, supp. n° 10/44 ; approuvée ensuite par CES/Rés.974 (XXXVI), D I du 5 juillet 1963 ; CESdo., XXXVI^e supp. n° 1/3). Quant à l'Afrique du sud, Etat entièrement africain, elle était visée sur une autre base : elle avait elle-même refusé de siéger à la IV^e session de la C.E.A. pour protester contre l'inscription à l'ordre du jour de questions relatives à la discrimination raciale (communication E/CN.14/L.82, rapportée dans C.E.A., Rapport annuel au C.E.S., février 1962, § 163 ; CESdo., XXXIV^e, supp. n° 10).

Saisi à nouveau l'année suivante par la C.E.A. de la même demande (CEA/Rés.68 (V) du 23 février 1963 ; CESdo., XXXVI^e, supp. n° 10/44), le C.E.S. « ratifia » les dispositions de la Rés.42 concernant le Portugal (CES/Rés.974 (XXXVI) D I du 5 juillet 1963 ; CESdo., XXXVI^e, supp. n° 1/3), puis, déclarant revenir sur sa décision concernant la qualité de membre du Portugal, exclut celui-ci de la C.E.A. et modifia son mandat de façon à le faire disparaître de la liste des Etats membres (CES/Rés.974 (XXXVI) D III du 24 juillet 1963 ; CESdo., *ibid.*). Quant à l'Afrique du sud, le C.E.S., saisi d'un projet de Rés. E/L.1019 (CESdo., XXXVI^e, Ann. pt. 12/18) lui retirant sa qualité de membre jusqu'à ce qu'elle mette un terme à sa politique de discrimination raciale, adopta en définitive une mesure plus légère, se contentant de décider que « l'Afrique du sud ne participera(it) pas aux travaux de la C.E.A. jusqu'à ce que le Conseil, sur recommandation de la Commission, considère que les conditions nécessaires à une coopération constructive ont été rétablies par une modification de la politique raciale de ce pays » (CES/Rés.974 (XXXVI) D IV du 30 juillet 1963 ; CESdo., *ibid.*). Sur toute cette affaire, v. aussi Sohn, *op. cit.*, 1409-12.

(56) La C.N.U.C.E.D. a, par une Rés.26 (II) du 28 mars 1968, recommandé à l'A.G. de modifier la résolution créant cette conférence pour en exclure

Ces deux initiatives ont des objets différents : l'exclusion du Portugal de la C.E.A. et la tentative de suspension de l'Afrique du sud de la C.N.U.C.E.D. tendent à la *privation totale de la qualité de membre* d'un organe subsidiaire des Nations Unies par une modification de son acte constitutif prise par l'autorité compétente sur proposition de l'organe en cause ; la cessation forcée de la participation de l'Afrique du sud aux travaux de la C.E.A. ne constitue qu'une sorte de *suspension de l'exercice de ses droits de membre* de cet organe subsidiaire, dont la jouissance n'est pas en cause, sans modification de son acte constitutif. Nous examinerons d'abord cette dernière mesure, qui paraît la plus anodine.

106. — Réduction d'un Etat membre d'un organe subsidiaire au statut de « non-participant ». — Son but, si l'on en croit les auteurs de l'amendement grâce auquel le Conseil économique est passé de la proposition d'exclusion à celle qu'ils qualifiaient de « statut de non-participant », était de rendre irréversible la décision de l'Afrique du sud de ne plus participer aux travaux de la C.E.A. (57), transformant ainsi une décision unilatérale de l'Afrique du sud, sur laquelle il lui était loisible de revenir à tout moment, en une décision du Conseil économique, grâce à laquelle un éventuel revirement de ce pays serait inopérant en l'absence d'un accord de celui-ci ; d'où la formule finale de la Résolution 974 D IV § 2, indiquant que cette sorte de suspension prendra fin quand le Conseil, sur recommandation de la Commission, estimera que les conditions de coopération entre la C.E.A. et l'Afrique du sud sont rétablies par une modification de sa politique raciale. La proposition de suspension du Portugal à la C.N.U.C.E.D. va dans le même sens.

l'Afrique du sud, dont la politique d'apartheid est déclarée contraire aux principes de la Charte et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et qui ne saurait en conséquence continuer à participer à l'O.N.U. et aux I.S. Un projet fut adopté en 2^e Commission, modifiant le mandat de la C.N.U.C.E.D. pour en exclure nommément l'Afrique du sud jusqu'à ce qu'elle ait mis fin, de l'avis de l'A.G., à cette politique. En séance plénière, après refus par les auteurs du projet d'un amendement hongrois tendant à substituer à l'exclusion par l'A.G. une approbation de l'opinion de la C.N.U.C.E.D. renvoyant à celle-ci la responsabilité d'interdire à l'Afrique du sud de participer à ses travaux tant qu'elle n'aurait pas mis fin à sa politique et la mettant ainsi dans la même situation à la C.N.U.C.E.D. qu'à la C.E.A., le projet de résolution présenté par la Commission fut rejeté faute d'obtenir la majorité des 2/3 (55-33-28). Sur toute cette affaire : G. Fischer, « L'Afrique du sud et la C.N.U.C.E.D. », *A.F.D.J.*, 1968/475-82, et Avis juridique du Secrétariat, A/C.2/L.1030 (in A/C.2/SR.1236 du 29 novembre 1968 ; A.G.do., XXIII^e, 2^e com. ; reproduit aussi dans *A.J.N.U.*, 1968/210-5).

(57) Etats-Unis, E/SR.1292, § 53 (CESdo., XXXVI^e).

Ces initiatives sont généralement mieux accueillies que celles tendant à l'exclusion (58), mais seulement parce qu'on ne considère que leur gravité incomparablement moindre, sans s'attacher à la nature du pouvoir qu'elles mettent en œuvre. Or l'objet de la mesure consiste ici à priver l'Afrique du sud d'un *droit* qu'elle tient du mandat de la Commission : tant que ce mandat n'a pas été modifié de telle façon qu'elle n'en fasse plus partie, le Conseil n'a pas la possibilité de l'en priver, même temporairement, et la circonstance que l'Afrique du sud aurait elle-même cessé d'user de son droit est inopérante, dès lors que cette absence ne conduit pas à la paralysie de la C.E.A. et ne constitue pas une obstruction systématique, au nom de laquelle on aurait peut-être pu admettre un pouvoir de suspension au profit de l'organe, si son usage avait été pour lui le seul moyen de fonctionner. Nous sommes ainsi conduit à examiner le second moyen, sans doute beaucoup plus rigoureux, mais dont la base juridique paraît dès à présent plus solide.

107. — Refus à un Etat membre de la qualité de membre d'un organe subsidiaire. — La question se pose à l'égard de l'exclusion du Portugal de la C.E.A. et de la tentative presque réussie d'exclusion de l'Afrique du sud de la C.N.U.C.E.D.

— Il ne s'agit pas de savoir si l'organe dont l'une et l'autre sont des organes subsidiaires, c'est-à-dire respectivement le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, avait le pouvoir de modifier son acte constitutif afin d'éliminer des dispositions relatives à sa composition la mention des Etats en cause : il ne fait pas de doute que les organes principaux, qui ont le *pouvoir de créer des organes subsidiaires* et de modifier l'acte de création, ont celui d'*en modifier la composition*, dont on ne voit pas pourquoi elle obéirait à des principes différents de ceux qui commandent les autres dispositions de ces textes ; l'acte par lequel un Etat est désigné comme membre d'un organe subsidiaire est certainement susceptible d'abrogation par un acte de même valeur, et il est exclu qu'un Etat ait, du fait de cet acte initial, un droit acquis à rester membre aussi longtemps que l'organe existera. Tout au plus peut-on s'étonner de l'initiative prise dans les deux

(58) G. Fischer, *op. cit.*, 477, en note, qui la trouve beaucoup plus admissible que l'exclusion par modification du mandat de la C.E.A., encore qu'il n'y voie pas une suspension mais « une sorte de non-participation » ; et surtout Argentine, E/SR.1292, § 58 (CESdo., XXXVI^e), qui, hostile à la proposition, admettrait en revanche une suspension provisoire. V. aussi M. Decleva, « La qualità di membro delle organizzazioni internazionali », *Dir. Int.*, 1964/187-250, p. 247.

cas par l'organe subsidiaire lui-même, qui compare longuement les faits incriminés avec son mandat avant de recommander à l'organe principal la mesure qui convient (59), et accueille comme une incongruité le refus qu'il essuie (60). Mais quoi qu'il en soit de ces procédures singulières, le refus provisoire du Conseil et le refus de l'Assemblée jusqu'à présent montrent qu'ils ne se considèrent pas comme liés par les invitations, même intempestives, de leurs organes subsidiaires, et leurs décisions d'exclusion, quand elles sont prises sur l'initiative de ceux-ci, ne sont entachées d'aucune illégalité résultant d'une méconnaissance de leur compétence vis-à-vis de ces actes préparatoires.

Reste à savoir, une fois acquis que les organes principaux peuvent modifier le mandat de leurs organes subsidiaires de façon à en modifier la composition, s'ils peuvent disposer à leur guise de ce pouvoir, ou s'ils sont tenus d'accepter la présence de certains Etats eu égard à la nature particulière de ces organes. Cette question ne concerne plus le pouvoir d'exclusion, mais le *pouvoir de fixation des termes du mandat* : si en effet la mise à l'écart d'un Etat paraît plus choquante quand elle consiste à exclure un Etat membre, elle a pourtant juridiquement le même sens que le refus d'inscription d'un Etat parmi les Etats membres lors de la composition initiale de l'organe. Beaucoup ont méconnu la banalité de ce

(59) P.ex. CEA/Rés.44 (IV) du 27 février 1962 (CESdo., XXXIV^e, supp. n° 10/45) : un très long considérant sur la contradiction entre la politique raciale de l'Afrique du sud et les dispositions du § 1 al. a) de son mandat.

(60) CEA/Rés.68 (V) du 23 février 1963 (CESdo., XXXVI^e, supp. n° 10/44). L'examen des résolutions du C.E.S. dans cette affaire révèle d'ailleurs un ton de subordination curieux vis-à-vis de sa Commission : sans même s'attacher aux interventions de ses membres qui soulignent que la tradition est favorable à l'adoption automatique des résolutions de la C.E.A. dans les domaines où elle a vocation pour intervenir (Inde, E/SR.1239, § 17-8 ; CESdo., XXXIV^e ; il est même question dans cette intervention de la « compétence » de la C.E.A., ce qui est plus douteux), on ne peut manquer d'être surpris de la substitution dans ses résolutions, à l'examen des faits, d'un simple enregistrement de ceux préalablement constatés par la C.E.A., et surtout de la formule saugrenue et sans aucun doute impropre par laquelle le Conseil déclare « ratifier » les dispositions de la résolution de la C.E.A., comme s'il n'avait qu'une sorte de pouvoir de réformation des décisions prises en premier ressort par cet organe subsidiaire : CES/Rés.974 (XXXVI) DI, 5 juillet 1963 (CESdo., XXXVI^e, supp. n° 1/3) : « (Le C.E.S.) ratifie les dispositions de la Rés.42 (IV) de la C.E.A. (...) », laquelle se contentait d'ailleurs de « recommande(r) au C.E.S. : a) de retirer au Portugal (...) la qualité de membre de la C.E.A. ; b) de modifier le mandat de la Commission (...) » (pour en écarter le Portugal et faire de ses territoires des membres associés, et exclure le Portugal de la possibilité de le devenir, alors que les autres Etats responsables de territoires en Afrique ont vocation à cette qualité). Curieusement, le C.E.S., après avoir « ratifié » ces dispositions, « décide » d'exclure le Portugal et de modifier le mandat dans le sens indiqué (CES/Rés.974 (XXXVI) DIII, *ibid.*) ; on voit mal dans ces conditions l'utilité de la Rés. DI.

pouvoir, lorsqu'il s'exerçait à l'encontre d'un Etat déjà membre, et, frappés de la ressemblance, à une échelle plus réduite, avec l'exclusion de l'art. 6 et la suspension de l'art. 5, ont **dénié aux organes principaux** le pouvoir de retirer à certains membres le droit de participer à des organes subsidiaires (61). Ayant rejeté l'existence d'un *droit* acquis des Etats à *en rester membres*, il nous reste à examiner s'ils ont un *droit à le devenir*.

— Nous pensons pouvoir répondre en combinant les enseignements tirés de l'*objet de l'organe* considéré et du principe d'égalité des Etats membres de l'O.N.U. Le premier permet à l'Organisation de moduler la composition des organes subsidiaires en fonction de la plus ou moins grande universalité des questions dont ils ont à connaître ; il est évident que des commissions spécialisées, soit matériellement, soit géographiquement, ne peuvent comprendre que des Etats ayant des intérêts dans ce domaine : au point de vue géographique, c'est le cas pour la C.E.A. dont le mandat déclare que la compétence s'étend à l'ensemble du continent africain et aux îles d'Afrique (62), et qui comprenait les Etats africains indépendants et les Etats européens ayant des responsabilités en Afrique (63) ; et au point de vue matériel pour la C.N.U.C.E.D., qui comprend tous les Etats intéressés par les problèmes du commerce et du développement ; c'est-à-dire normalement tous les Etats membres de l'O.N.U., comme le reconnaît la résolution qui la crée (64).

(61) Italie, E/SR.1293, § 20 ; Uruguay, *ibid.*, § 1 ; Argentine, E/SR.1292, § 57 (CESdo., XXXVI^e). C'est aussi la base principale de la position du Secrétariat juridique (A/C.2/L.1030, préc.) : s'appuyant sur la vocation universelle de l'O.N.U. et sur le principe de l'égalité souveraine, il estime que tout Etat membre « est en droit de compter que (...) ses droits ne seront pas diminués, si ce n'est dans les conditions expressément fixées par la Charte » (§ 11) ; or la création d'un organe subsidiaire, composé de tous les membres de l'O.N.U. sauf un ou quelques-uns « exclus à titre de sanction » équivaldrait à une suspension (§ 10) et par conséquent cette décision ne pourrait être prise que dans les conditions prévues à l'art. 5, i. e. sur proposition du C.S. (§ 17 et 25 a). Ce raisonnement méconnaît la différence fondamentale qui oppose la base juridique des deux catégories de « suspensions » : dans un cas il s'agit d'une sanction constitutionnelle, reposant sur un article de la Charte ; dans l'autre, de l'utilisation à des fins coercitives d'une faculté très banale dont disposent les organes principaux, celle de créer des organes subsidiaires et d'en fixer la composition : ce que l'A.G. a fait par sa Rés.1995, elle doit pouvoir le défaire, sauf les exceptions précisées au texte, qui ne tiennent pas à des raisons de principe comme dans l'argumentation du Secrétariat, commandée par l'association instinctive entre le retrait de la qualité de membre et l'idée de sanction ; il n'est pas sûr qu'il aurait suivi le même raisonnement s'il s'était agi de refuser à l'Afrique du sud la qualité de membre d'un organe subsidiaire nouveau.

(62) Mandat, § 4 : CES/Rés.671 (XXV) A, révisée (CESdo., XXXVI^e, supp. n° 10, Ann. III, p. 75 : **texte nouveau**).

(63) Mandat préc., § 5.

(64) A/Rés.1995 (XIX), 30 décembre 1964.

Ici intervient le principe d'*égalité*, qui joue un rôle de réducteur du pouvoir discrétionnaire laissé à l'organe créateur dans l'appréciation de l'intérêt des Etats dans le domaine de compétence de l'organe subsidiaire : l'interprétation de cet intérêt ne peut être discriminatoire et ne peut être faite qu'en fonction de critères objectifs, tous les Etats répondant à ces critères étant traités de la même façon ; ainsi le Conseil économique pourrait déclarer que les Etats n'ayant pas de responsabilité territoriale en Afrique sauf parce qu'ils sont responsables de territoires non autonomes n'ont pas qualité pour être membres de la C.E.A., et exclure de ce fait le Portugal et l'Espagne, sinon exclure le premier en donnant au second la qualité de membre associé qu'on refuse à l'autre ; on voit mal en revanche par quel biais l'Assemblée générale pourrait écarter un Etat de la participation à la C.N.U.C.E.D., dont elle reconnaît la vocation universelle ; il est indéniable en tout cas qu'elle n'avait pas le pouvoir de modifier sa Résolution 1995 comme l'y invitait sa deuxième Commission en ajoutant simplement à la formule initiale qui voulait que les membres de la C.N.U.C.E.D. fussent les Etats membres de l'O.N.U., des Institutions spécialisées et de l'A.E.I.A., la mention « exception faite de l'Afrique du sud » : en procédant ainsi, elle privait réellement l'Afrique du sud d'un *droit* qui lui appartenait du fait même de sa qualité de membre des Nations Unies, détournait son pouvoir de création d'organes subsidiaires, et usait d'un *pouvoir de suspension partielle* d'un Etat qu'aucune disposition de la Charte ne lui confie.

CHAPITRE TROISIÈME

LE CONTENU DE L'ACTE DE SANCTION

L'Organisation a pris la décision de sanctionner une situation dont elle estime à tort ou à raison qu'elle justifie légalement son action ; elle a ainsi tiré de l'habilitation, s'il en existe, tout ce qu'il était possible d'en tirer. Mais une marge d'indétermination subsiste ; au nom des mêmes motifs, l'Organisation peut entreprendre des actions différentes : il lui reste encore à préciser le contenu de cette action pour permettre aux agents d'exécution de remplir la mission qu'elle leur confie ; il lui faut indiquer, dans la résolution qui va fonder leur action, à qui elle s'adresse, ce qu'elle leur demande, et quelle fin elle poursuit : qui devra faire quoi et dans quel but. C'est pourquoi il nous faut examiner les mentions de l'acte de déclenchement de la sanction relatives à son *objet* (section I), à ses *agents d'exécution* (section II) et à son *but* (section III).

Section I

La détermination de l'objet de l'opération

La Charte met un certain nombre de mesures à la disposition de l'Organisation (§ 1), mais il importe de savoir si elle peut en retenir d'autres (§ 2).

§ 1

LE CHOIX PARMi LES MESURES ÉNUMÉRÉES PAR LA CHARTE

108. — La détermination de l'objet de l'opération dont l'exécution est demandée peut ne pas appeler de commentaires. C'est le cas tout d'abord quand la Charte précise le contenu de la sanc-

tion en ne laissant à l'organe chargé de la déclencher que le choix entre le faire et ne pas le faire ; la technique particulière de la sanction impose parfois cette alternative, à l'exclusion de toute autre modulation de l'application de la sanction : ainsi de l'exclusion, de la suspension du droit de vote à l'Assemblée générale, et du refus d'admission, pour lesquels, comme on l'a vu, le pouvoir discrétionnaire de l'organe ne comporte aucune nuance. Inversement, il est des cas dans lesquels il est impossible d'étudier isolément l'objet de la sanction, tant il est confondu avec l'acte qui la déclenche : ce sont ceux où l'action ne se fonde pas sur une habilitation trouvée dans la Charte et racrochant l'action à son motif légal, mais sur des compétences diverses de l'organe, dans lesquelles il trouve le pouvoir de déclencher toutes sortes de mesures extrêmement hétéroclites, dont nous avons tenté de faire le recensement (1) ; ici, l'illicéité éventuelle de l'objet de la sanction est la conséquence de l'illicéité de l'acte même par lequel elle est déclenchée, et ne requiert pas d'étude spéciale.

Il est au contraire une troisième catégorie de cas où l'action déclenchée par les Nations Unies, au moyen d'un acte dont la régularité est établie par hypothèse, peut comporter des modalités diverses ; il s'agit de l'action visée aux art. 41 et 94 de la Charte. Cela va de soi pour cette dernière ; le texte même ne limitant en aucune façon le pouvoir de décision du Conseil de sécurité et ne se référant pas au chapitre VII, on peut penser que les mesures qu'il habilite le Conseil à décider peuvent être aussi bien celles énumérées au chapitre VII que d'autres qui lui paraîtraient préférables, pourvu qu'elles entrent dans ses pouvoirs généraux (2) ; l'absence de pratique ne permet pas de savoir si le Conseil s'estimerait lié par l'énumération de l'art. 41 ; il est probable cependant que, placé devant la nécessité de prendre des mesures de caractère coercitif, le Conseil calquerait spontanément ses pouvoirs sur ceux qu'il détient en vertu du chapitre VII. Il convient de préciser ici le contenu de ces derniers.

Le fait que l'art. 41 autorise le Conseil de sécurité, parmi les mesures possibles, à décider l'interruption complète ou partielle de toutes relations avec l'Etat sanctionné, selon qu'il estime nécessaire une *action globale ou sélective*, lui laisse une très large marge d'appréciation, dont on l'a vu user par exemple lors de l'affaire de Rhodésie : partant de sanctions économiques et diplomatiques uti-

(1) *Supra*, chap. II, sect. II spécialement (nos 101 et s.).

(2) V. la bibliographie citée *supra*, nos 40-1.

lisant presque toutes les armes décrites à l'art. 41, mais procédant par énumération des produits faisant l'objet de l'interdiction de commerce comme l'art. 41 le lui permet en lui laissant le choix entre l'interruption complète ou partielle (3), le Conseil a fini, devant une situation dont il estimait qu'elle s'était aggravée mais qui de toute façon entraînait toujours dans la catégorie conventionnelle des menaces pour la paix, par déclencher des sanctions économiques globales, interdisant toute relation économique avec la Rhodésie, sans plus énumérer les produits visés par l'interdiction (4) avant d'appliquer l'ensemble, ou peu s'en faut, des mesures prévues par l'art. 41 (5). De même il peut jouer de la gamme des mesures prévues, utilisant seulement l'une d'entre elles, ou plusieurs progressivement, ou toutes à la fois, selon qu'il l'estime opportuniste.

Plus encore, il dispose de toute liberté pour *choisir entre les mesures de l'art. 41 et celles de l'art. 42*, qui sont conçues comme des répliques à la même situation : qu'il soit difficile en opportunité de décider d'entreprendre une action militaire contre un Etat qui n'a pas commis d'agression et qui se borne à menacer actuellement la paix (6) (et que cette action soit de toute façon impossible en tant que sanction à défaut de mise en place des mécanismes institutionnels prévus par la Charte), cela n'entame nullement le pouvoir discrétionnaire du Conseil pour choisir entre les unes et les autres, sans avoir à attendre que les mesures les plus anodines aient manifesté leur insuffisance ; c'est ce qui ressort très nettement des termes de l'art. 42, qui permet au Conseil d'entreprendre une action militaire s'il estime, non seulement que les mesures de l'art. 41 « se seraient révélées insuffisantes », mais aussi qu'elles « seraient inadéquates », ce qui constitue une prévision de leur efficacité future, opérée avant leur déclenchement ; cette rapide digression sur les sanctions militaires atteste que le Conseil, ayant qualifié une situation dans les termes de l'art. 39, peut re-

(3) S/Rés.232 (1966).

(4) S/Rés.253 (1968).

(5) S/Rés.277 (1970), qui ajoute aux dispositions antérieures l'interruption des communications épargnées jusque-là (i.e. les communications terrestres) (§ 9 b : « tout moyen de transport »), la rupture des relations non expressément visées par les Rés. 232 et 253 (§ 9 a : essentiellement rupture des relations consulaires, dont la « nécessité » avait été « soulignée » par la Rés. 253, mais dont le caractère obligatoire avait été discuté : v. *infra*, n° 134), et la non-reconnaissance des actes officiels de la Rhodésie et de ses agents (§ 3) ; à cela s'ajoute une « instante prière » tendant à suspendre la Rhodésie de sa qualité de membre des organisations internationales (§ 13) ; enfin le § 11 demande aux Etats membres, comme le faisait déjà la Rés. 253 (§ 9), de prendre toute autre mesure conforme à l'art. 41 sans en exclure aucune.

(6) *Supra*, n° 55.

noncer à en tirer les conséquences prévues à l'art. 41, non seulement quand il les estime trop graves, mais encore dans le cas contraire.

§ 2

LE CHOIX EN DEHORS DES MESURES ÉNUMÉRÉES PAR LA CHARTE

L'énumération de l'art. 41, à la fois assez longue et générale, pose un problème délicat : celui de savoir si elle est *limitative*. On a parfois estimé le contraire, et qu'elle ne bornait en rien le pouvoir du Conseil de sécurité, auquel elle ne servirait que de guide (7) ; c'est interpréter rapidement la formule « (ces mesures) *peuvent* comprendre... », qui peut évoquer aussi bien l'énumération légales que l'aide-mémoire à l'usage du Conseil. A défaut d'indications précises des travaux préparatoires, on est cependant forcé de se rallier à cette dernière interprétation que la pratique confirme.

109. — Les mesures plus limitées. — Il est certain tout d'abord que les Nations Unies peuvent déclencher des mesures de même nature que celles énumérées à l'art. 41, mais situées à un degré plus bas de la hiérarchie ; elles l'ont fait dans l'affaire de Rhodésie, en décidant *l'interruption des relations consulaires*, dont l'art. 41 ne fait pas mention (8). Dans l'affaire d'Espagne, l'Assemblée générale, renonçant à recommander à ses membres de rompre leurs relations diplomatiques (9), les a cependant invités à *rappeler leurs ambassadeurs* et ministres plénipotentiaires accrédités auprès du gouvernement espagnol (10) ; même si cette mesure ne peut être assimilée à une rupture des relations diplomatiques, elle en est voisine par l'esprit, et c'est à bon droit qu'un organe, s'étant reconnu compétent pour recommander la rupture, croit pouvoir re-

(7) Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 246.

(8) S/Rés.253, § 10 ; et 277, § 9 a).

(9) ...recommandation qui figurait dans le premier projet de résolution présenté par le sous-comité de la 1^{re} Commission, A/C.1/128 (A.G.do., I^{er}, 2^e part., 1^{re} com., Ann. 11/361), mais qui, sur un amendement de la Belgique A/C.1/107 (*ibid.*, 357), fut supprimé par la Commission (A/C.1/SR.43 ; *ibid.*, 297).

(10) A/Rés.39 (I), préc. On sait (*supra*, n^{os} 52 et 96) que l'A.G. ne s'est pas placée dans l'hypothèse du chap. VII, mais en se référant explicitement lors des débats à l'art. 41, elle pose dans cette affaire le problème des rapports entre la rupture des relations diplomatiques qui y figure et la mesure atténuée qu'elle a prise.

commander un simple rappel (11). Tel est bien d'ailleurs l'esprit de l'art. 41, qui accorde aux Nations Unies beaucoup de souplesse, au moins dans les sanctions relatives à l'interruption des relations autres que diplomatiques ; il est douteux que les rédacteurs de la Charte aient entendu soumettre les relations diplomatiques à un régime particulier, et il est plus probable qu'ils n'ont pas trouvé à leur sujet de formule analogue à celle employée à propos des relations économiques et des communications : contrairement à ces dernières, elle ne peut être que totale ; mais rien n'interdit d'imaginer le maintien des relations diplomatiques à un rang moins élevé (12).

110. — Les mesures différentes. — Plus grave est la question de savoir si les Nations Unies peuvent, en invoquant une situation visée à l'art. 39 pour prendre des mesures coercitives non militaires, recommander ou décider des *mesures qui ne peuvent se rattacher à aucun terme de l'énumération de l'art. 41*. Ce genre d'initiatives se présente sous la forme de *recommandations de cesser toute assistance* à l'Etat faisant l'objet de la sanction. Le sens de cette mesure ne doit pas être compris par référence à l'art. 2 § 5 de la Charte en vertu duquel les membres de l'Organisation s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel elle entreprend une action préventive ou coercitive ; ainsi entendue, la non-assistance consiste seulement à ne pas contrecarrer l'action des Nations Unies et a un *caractère accessoire* par rapport à l'opération principale, qui seule peut constituer une sanction ; quand au contraire l'Organisation recommande de refuser toute assistance à un Etat, avec les précisions qu'elle apporte en mettant l'accent sur la cessation de la vente d'armes par exemple, il s'agit bien de *l'action principale*, qui fait l'objet de la résolution, et non d'une formule complémentaire fondée sur l'art. 2 § 5.

Cette mesure a été recommandée aussi bien dans des cas où la situation visée ne constituait pas une menace à la paix qualifiée

(11) En ce sens, L. Sfez, « La rupture des relations diplomatiques », *R.G. D.I.P.*, 1966/359-430, p. 376, et, dans les débats de l'A.G., p. ex. : Costa-Rica, A/PV.58 (A.G.do., 1^{re}, 2^e part.) ; *contra* : Pérou, A/PV.59 (*ibid.*), selon lequel l'art. 41 ne permet même pas des mesures atténuées par rapport à celles qu'il prévoit explicitement.

(12) Il n'est pas niable d'ailleurs que la recommandation de ne pas lier de relations diplomatiques, qui ne figure pas à l'art. 41 et qui n'est pas de nature exactement semblable à la recommandation de rupture, peut être faite par les Nations Unies (et a été faite dans les Rés. A/1761, § 4 a, et A/2107, § 7 a, respectivement à propos de l'Afrique du sud et du Portugal) : preuve que l'art. 41 n'est pas, de toute façon, absolument limitatif.

que dans des situations ressortissant nettement à l'art. 39 (13), si bien qu'on peut hésiter à la retenir comme une mesure de l'art. 41 ; elle en diffère parfois par sa nature en ce que les relations qu'elle concerne ne sont pas toujours celles visées à l'art. 41. Il nous faut ici distinguer *deux sortes d'assistance* : il arrive que le mot soit employé en ayant en vue non le but subjectif de celui qui accorde l'assistance, mais l'*effet objectif* de relations qui renforcent l'économie de l'Etat fautif ou son potentiel militaire par exemple : dans ce premier cas la recommandation se ramène à celle prévue à l'art. 41, simplement rédigée en des termes plus généraux.

Mais il arrive aussi que le mot d'assistance se réfère à une *aide véritable et voulue telle* par celui qui l'accorde, comme c'est le cas lorsque la B.I.R.D. fournit des prêts avantageux par exemple (14) ; cette fois le caractère de l'assistance est différent : alors que les relations visées dans le premier cas étaient des relations réciproques fondées sur l'échange des avantages dont bénéficient l'Etat participant à la sanction et celui qui la supporte, les relations d'assistance n'ont pas ce caractère ; c'est probablement ce qui explique la facilité avec laquelle les Nations Unies admettent la possibilité d'inviter l'Etat ou l'organisation internationale qui offre les prestations à mettre fin à cette assistance dans des cas où, pour des raisons politiques, elles refusent encore d'admettre des sanctions paralysant les relations économiques réciproques ; aussi bien l'idée essentielle est-elle que l'Etat coupable peut tirer du maintien de l'assistance la conclusion qu'il continue d'être approuvé malgré son attitude par ceux qui la lui fournissent ; cette mesure est donc peut-être moins dictée par la volonté coercitive que par le souci de logique qui exige qu'un Etat ne continue pas de bénéficier des avantages de la solidarité internationale quand il refuse d'en accepter les sujétions. Il résulte de ce fait que la recommandation de cesser l'assistance, quand elle ne se ramène pas à une recommandation de cesser de vendre des produits utiles à l'Etat sanctionné, n'est pas une mesure non énumérée à l'art. 41 mais s'y rattachant en tant que modalité implicite ; c'est *une conséquence immédiate de la qualification*, qui devrait toujours la suivre, même

(13) Pour les premières : S/Rés.216 (1966) § 2, et S/Rés.217 (1966) § 8 (Rhodésie) ; pour les secondes : A/Rés.2054 (XX) § 10 (Afrique du sud), A/Rés.2105 § 11 (Afrique du sud et Portugal). A ces résolutions s'ajoute le cas douteux de A/Rés.2022 (XX) § 6, résolution dont nous avons déjà dit que nous hésitions à la rattacher à celles qui déclenchent une action du chap. VII (*supra*, n° 89, note 38).

(14) Sur les prêts de la B.I.R.D. à l'Afrique du sud, v. A. Coret, « Les institutions financières internationales à vocation universelle et les investissements en Afrique », *Penant*, 1962/45-56, pp. 48-9.

si l'Organisation n'en tire pas une décision de déclenchement ; il n'en reste pas moins que cette mesure est généralement considérée comme une sanction économique au même titre que les autres, faisant partie de celles qui peuvent figurer dans l'acte de déclenchement en vertu de l'art. 41 ; cette interprétation, contraire à la nature propre de cette mesure, est certainement conforme à la pratique des Nations Unies et à l'idée généralement admise au sein de ses organes que l'énumération de l'art. 41 n'est pas limitative.

Section II

La détermination des agents d'exécution de l'opération

111. — **Mesures internes et mesures faisant appel à des agents extérieurs.** — Certaines sanctions ont un mécanisme élémentaire au stade de l'exécution : internes à l'Organisation, elles ne font pas intervenir d'autres agents que les organes de l'O.N.U. ; c'est le cas pour l'exclusion, le refus d'admission, la suspension du droit de vote à l'Assemblée générale, et les diverses mesures coercitives imaginées par les Nations Unies pour frapper un Etat dans son statut vis-à-vis de l'Organisation : l'exécution de la sanction est en somme *instantanée*, et le moment où elle a lieu se confond avec le moment de son déclenchement. Il n'en va pas de même pour les sanctions qui, telles celles du chapitre VII, *supposent le concours d'agents d'exécution extérieurs* à l'Organisation. La question de savoir dans quelle mesure les résolutions par lesquelles l'O.N.U. sollicite leur concours les obligent à le lui accorder ne nous intéresse pas pour le moment, puisqu'il s'agit là d'un problème d'exécution (15) ; ce qui nous importe, c'est d'examiner ces résolutions, non dans l'optique de leurs destinataires, mais dans celle de l'Organisation : *a-t-elle le pouvoir de solliciter l'assistance de personnes extérieures* à elle pour exécuter les sanctions qu'elle déclenche ? peut-elle en somme les ériger en organes d'exécution de cette opération ? La question reçoit des réponses différentes suivant que l'Organisation s'adresse à des personnes proches ou à des personnes qui n'ont avec elle que des liens ténus, suivant qu'elle s'adresse aux *Etats membres* (§ 1) ou à des *tiers* (§ 2).

(15) V. *infra*, II^e Partie, titre I, chap. I.

§ 1

LES ÉTATS MEMBRES

112. — **La possibilité de solliciter l'action des Etats membres.** — Le droit d'inviter les membres des Nations Unies » à appliquer les mesures décidées par le Conseil de sécurité est énoncé à l'art. 41 de la Charte ; quelle que soit la force de cette « invitation », elle figure dans une résolution qui fait des Etats membres les exécutants d'une sanction déclenchée par l'Organisation. Mais qu'en est-il hors des cas de décisions prises par le Conseil en vertu de l'art. 39 ? L'organe qui déclenche une sanction est-il fondé à recommander aux Etats membres des mesures d'effet coercitif, et les destinataires de cette recommandation ne peuvent-ils pas estimer qu'elle constitue un excès de pouvoir à leur égard résultant d'une *intervention* de l'Organisation dans des affaires relevant de leur compétence nationale ? La question de l'exception de compétence nationale, régulièrement soulevée par les Etats pendant les discussions au profit de l'Etat contre lequel des sanctions sont sur le point d'être déclenchées, ne l'est pourtant jamais pour contester la légalité de ces recommandations en tant qu'elles interviennent non dans les affaires relevant exclusivement de l'Etat victime de la recommandation, mais dans celles des Etats auxquels elle s'adresse. Il est certain pourtant que l'organisation des échanges économiques et des communications relève essentiellement de leur compétence, et que des décisions telles que la liaison ou le maintien de relations diplomatiques ou la reconnaissance d'un Etat sont de leur ressort exclusif. Aurait-elle été soulevée, cette exception aurait été sans doute écartée au nom du caractère facultatif de la recommandation (16), qui n'a pourtant rien à voir ici : la valeur obligatoire d'une résolution est sans influence sur la compétence matérielle des Nations Unies, et l'exception d'incompétence qu'invoquerait le destinataire de la résolution pour s'opposer à son adoption ne serait pas moins fondée que celle qu'a toujours opposée (et d'ailleurs

(16) C'est ce que fait L. Sfez, *op. cit.*, 380-1, qui déclare en même temps qu'un droit appartenant aux Etats dans leurs relations bilatérales ne peut leur être retiré quand ils agissent en tant que membres d'une organisation internationale ; les deux arguments, qui paraissent destinés par leur auteur à se renforcer mutuellement, sont quelque peu contradictoires : l'un efface l'acte corporatif pour mettre l'accent sur l'action autonome des Etats, et l'autre en fait les agents d'une opération décentralisée (v. *supra*, n° 24).

sans succès) sa future victime, ou qu'opposent, en dehors du cas particulier des sanctions, tous les Etats dont la politique coloniale par exemple est mise en accusation par les Nations Unies.

Mais une comparaison entre ce dernier cas et celui des sanctions permet de justifier le sort différent qu'on peut leur faire : quand les Nations Unies recommandent à un Etat par exemple d'accorder à un territoire qu'il estime relever de sa seule compétence une indépendance rapide, elles interviennent dans ses affaires intérieures à trois reprises : au stade du motif de la résolution (qualification de la politique coloniale de l'Etat), de son objet (demande de renonciation à cette politique), et de son but (cessation de cette politique) ; quand au contraire elles lui recommandent de rompre les relations diplomatiques avec un Etat menaçant la paix par exemple, elles n'interviennent dans les affaires intérieures du destinataire que par l'objet de la résolution (recommandation de rupture) : ni son motif (qualification de la menace pour la paix), ni son but (cessation de la menace) ne concernent les affaires intérieures du destinataire, mais sont au contraire des questions d'intérêt international ; on s'explique de ce fait qu'il ne puisse exciper de sa compétence exclusive pour s'opposer à l'adoption de cette résolution ; alors que dans un cas la totalité de l'opération est un défi à la compétence nationale, dans l'autre seul l'objet de la recommandation y porte atteinte ; or cet objet constitue pour l'Organisation le seul moyen d'accomplir une mission dont la légalité n'est pas contestée, alors qu'elle l'est dans l'autre cas.

113. — L'individualisation des Etats participants. — L'art. 48 § 1 laisse au Conseil de sécurité la possibilité de n'inviter que *certaines* Etats membres à participer aux mesures coercitives qu'il décide ; rien ne s'oppose à ce que cette règle vaille aussi pour les actions simplement recommandées et pour celles qui ne s'appuient pas sur une situation du chapitre VII ; cette possibilité accordée au Conseil de jouer des nuances de l'instrument dont il dispose constitue l'un des éléments de son pouvoir discrétionnaire, et politiquement le plus heureux ; conforme à la nature exécutive de l'acte de déclenchement, elle choque cependant par son opposition avec le *principe d'égalité* des Etats membres, et d'autant plus qu'elle ne laisse aucune part à la bonne volonté de l'Etat appelé à participer aux sanctions par une décision obligatoire du Conseil.

Deux considérations pratiques atténuent pourtant l'anomalie de cette situation : d'abord l'égalité des membres dans une telle circonstance est un principe juridique sans réalité pratique : il est

évident par exemple que même si tous les Etats décident de s'abstenir de toute relation économique avec l'Etat sanctionné, cette mesure ne cause de préjudice réel qu'à ceux d'entre eux qui entretenaient auparavant de telles relations, et en cause un particulièrement grave à ceux dont l'économie est plus fortement dépendante des échanges avec lui ; de ce fait la différence est faible pratiquement entre une résolution générale et une résolution s'adressant exclusivement à ceux des Etats dont l'influence est la plus grande, et il n'y a pas lieu de critiquer les fréquentes résolutions faisant un appel plus pressant aux Etats dont la participation est la plus importante pour la réussite des sanctions (17). A côté de cette donnée pratique qui rend plus admissible l'inégalité entre les Etats tenant aux prescriptions individuelles de la résolution, une autre va dans le même sens : c'est le fait que, pratiquement, les Nations Unies ont toujours préféré la voie de la prescription générale, sauf quand la situation particulière faite à un Etat individualisé se justifiait par ses rapports spéciaux avec la collectivité sanctionnée et par son intérêt prééminent au rétablissement de la situation compromise ; c'est ce qui explique la constance avec laquelle leurs organes ont recommandé au Royaume-Uni, à côté des sanctions générales qu'ils incitaient tous les Etats à prendre, d'entreprendre une action coercitive plus énergique à l'égard de la Rhodésie (18) : ils se contentaient par cette recommandation d'endosser les décisions prises unilatéralement par le Royaume-Uni en leur donnant une base juridique tirée de la Charte (19) ; d'ailleurs le Royaume-Uni avait lui-même demandé avec insistance à l'Organisation de la lui fournir, et s'était de lui-même placé hors de la communauté indifférenciée des Etats, justifiant le traitement particulier que pourrait lui faire l'O.N.U. ; en somme il s'agissait de recommandations diffé-

(17) C'est le cas p.ex. pour certaines résolutions relatives à l'embargo sur les armes à destination du Portugal, qui contiennent une mention spéciale concernant les Etats membres de l'O.T.A.N. : p.ex. A/Rés.2107 (XX) § 8 : « ...prie tous les Etats, et en particulier les alliés militaires du Portugal dans le cadre de l'O.T.A.N., de prendre les mesures suivantes... ».

(18) P.ex. S/Rés.217 (1965) § 8 (qui prie les Etats de s'abstenir de toute assistance, et notamment de toute fourniture d'armes, à la Rhodésie) et § 9 (qui prie le Royaume-Uni d'appliquer à la fois les mesures du § 8 et celles qu'il a lui-même annoncées).

(19) V. J.E.S. Fawcett, « S.C. resolutions on Rhodesia », *B.Y.B.I.L.*, 1965-66/103-21, p. 113, qui relève que les sept *orders in Council* du 16 novembre 1965 ont été pris en vertu du Southern Rhodesia Act de 1965 et non de l'U.N. Act de 1946 (qui autorise le gouvernement à prendre les mesures décidées par les N.U. en vertu de l'art. 41 de la Charte) ; ce détail nous paraît peu probant, les *orders* ayant été pris avant que les N.U. ne décident des mesures concrètes contre la Rhodésie, et alors qu'elles avaient seulement demandé aux Etats de ne pas la reconnaître, et de ne pas lui porter assistance.

rentes de celles s'adressant à la communauté des Etats, et ce cas particulier ne déroge pas vraiment au principe d'égalité formelle dans l'application des sanctions, auquel les Nations Unies paraissent attachées (20).

§ 2

LES TIERS A L'ORGANISATION

L'art. 41 habilite le Conseil de sécurité à inviter les membres des Nations Unies à appliquer les mesures qu'il a décidées ; il ne peut y trouver le pouvoir de recommander l'application à des personnes ayant la qualité de tiers par rapport à l'Organisation. D'autres dispositions lui donnent toutefois un pouvoir semblable dans certains cas particuliers, comme on va le vérifier pour les *Etats non membres*, les *organisations régionales* et les *institutions spécialisées*.

114. — *Les Etats tiers.* — Le problème des Etats non membres de l'Organisation, fréquemment soulevé sur le point de savoir si l'O.N.U. peut déclencher des sanctions contre eux, est relativement négligé quant à la possibilité de les associer à l'opération déclenchée contre un autre Etat ; ou plutôt elle n'est examinée que sous l'angle des effets de telles recommandations sur leurs destinataires ; or la question se pose d'abord de la mesure dans laquelle l'O.N.U. peut prendre ces recommandations, et provoquer ainsi ces Etats à l'action (21). En assignant à l'Organisation la mission de faire en sorte que les Etats non membres agissent conformément aux principes qu'énonce l'art. 2 dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'art. 2 § 6 de la Charte

(20) Les rares résolutions individuelles telles que celle (S/Rés.221 (1966) du 9 avril 1966) par laquelle le C.S. priait le gouvernement portugais d'empêcher le pompage du pétrole dans le pipe-line entre Beira et la Rhodésie et de ne pas recevoir de pétrole à destination de la Rhodésie (§ 2 et 3) ne viennent pas contre cette affirmation : cette résolution ne déclenche pas une sanction (ce qui a été fait par S/Rés.217 (1965), de portée rigoureusement générale), mais en poursuit l'exécution dans un cas particulier.

(21) Un autre problème est soulevé par Ph. Braud, celui de la possibilité pour un Etat non membre d'être impliqué dans une opération de sanctions contre son gré, soit par une action d'une organisation régionale dont il ferait partie, soit par une action coercitive de l'O.N.U. tendant à l'obliger à prendre les mesures recommandées par l'Organisation (« Recherches sur l'Etat tiers en D.I.P. », *R.G.D.I.P.*, 1968/17-96, p. 95) ; il s'agit là encore d'un problème d'exécution de la sanction.

ne précise pas les moyens qu'elle peut employer à cette fin, mais il permet de poser *deux principes* : d'abord une recommandation ne peut être faite aux Etats non membres que si le maintien de la paix l'exige, parce que seule la sauvegarde de la paix constitue un objectif assez général pour être commun aux Etats membres et non membres de l'O.N.U. ; ensuite le texte, en se référant aux « principes » de l'art. 2, doit être entendu, dans le cas particulier des sanctions, comme visant le § 5 qui seul concerne l'assistance des Etats aux actions des Nations Unies : il faut penser qu'il a pour effet d'habiliter l'Organisation à « *faire en sorte* » que les Etats non membres l'assistent dans son action coercitive, comme les Etats membres y sont tenus par le § 5 ; aussi vague que soit l'expression « *faire en sorte* », cette disposition permet certainement à l'Organisation d'adresser des recommandations aux Etats non membres sollicitant leur assistance dans l'action qu'elle déclenche, en les priant de prendre toutes mesures qu'ils jugent bonnes pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité.

— La pratique ne s'est pas embarrassée de tant de nuances : interprétant largement le *premier principe*, elle a recommandé des mesures coercitives à *tous* les Etats, y compris aux Etats non membres, dans des situations qu'elle ne qualifiait pas de menaces à la paix, mais dont elle estimait simplement qu'elles la troublaient gravement, ce qui est probablement aller au-delà des intentions des rédacteurs de l'art. 2 § 6, qui n'entendaient associer les Etats non membres qu'aux actions déclenchées par les Nations Unies en vertu du chapitre VII.

— Mais surtout elle n'a pas tenu compte du tout du *second principe* : au lieu d'inviter les Etats non membres à approuver les motifs de son action en reconnaissant dans les faits une situation contraire non seulement à la Charte mais aux idéals extra-conventionnels de la communauté des Etats, et ainsi à entreprendre telle action qu'ils jugeraient bon pour réagir contre cette situation, l'O.N.U. a *traité les Etats non membres comme de simples exécutants* des mesures qu'elle détermine. Estimant sans doute qu'ils peuvent s'estimer satisfaits de la liberté d'appréciation que leur laisse sa résolution, qui n'a pas pour eux de valeur obligatoire, elle les met sur le même plan que les Etats membres, alors que leur situation est très différente : en adhérant à l'O.N.U., ceux-ci ont du moins confié à l'Organisation, à titre exclusif quand il s'agit de décisions prises en vertu de l'art. 39, ou à titre concurrent dans tous les autres cas, le soin de qualifier la situation et de décider des mesures à prendre, et il est normal qu'ils aient au moins en

partie un rôle de simples exécutants ; les Etats non membres au contraire, n'ont jamais confié ce pouvoir à personne, même à titre concurrent, et l'interprétation que donne l'O.N.U. de la situation, en ne leur laissant que le pouvoir d'en tirer ou non les conséquences qu'elle fixe elle-même, constitue à leur égard un excès de pouvoir.

Les *trois procédés* utilisés vont dans le même sens : *tantôt* l'O.N.U. ne distingue nullement entre les destinataires de sa résolution et recommande globalement telle mesure à « tous les Etats », sans distinguer s'ils sont membres ou non (22) : tout se passe comme si la mesure était recommandée généralement, à tout hasard, l'Organisation laissant aux Etats non membres le soin de tirer les conséquences de cette généralité (23). *Tantôt*, et seulement quand elle décide de sanctions obligatoires pour les Etats membres, elle consacre un paragraphe séparé aux Etats non membres, mais en leur demandant d'appliquer les sanctions mêmes qu'elle énumère (24). *Tantôt* enfin, profitant de la qualité d'exécutants privilégiés qu'elle confère aux Institutions spécialisées, comme on le verra bientôt, l'O.N.U. assimile les Etats membres de ces organisations à ses membres propres, et, feignant de n'y voir qu'une même catégorie, adresse ses recommandations aux uns et aux autres dans une phrase unique (25) : cette mention des Institutions spécialisées, qui n'ajoute rien à la recommandation adressée aux membres de l'O.N.U. pour ceux, les plus nombreux, qui font partie des unes et de l'autre, érige arbitrairement les membres d'Institutions spécialisées qui ne sont pas membres des Nations Unies en exécutants des sanctions, exactement sur le même pied que les autres destinataires. Ni ce procédé, ni aucun des deux autres, également discourtois, ne tendent à traiter réellement les Etats non membres comme des *partenaires*, mais comme des *exécutants*.

Les recommandations faites aux organisations internationales appellent des commentaires du même genre, et d'autant plus cri-

(22) On ne peut pourtant pas penser qu'elle ne désigne en fait que les Etats membres : quand il en est ainsi, elle le précise expressément (p.ex., pour les mesures contre le Portugal : A/Rés.1742 (XVI) § 8 ; A/Rés.1819 (XVII) § 7 ; v. aussi les différentes rédactions, suivant les paragraphes de la résolution, de S/Rés.232 (1966).

(23) Les exemples sont très nombreux ; citons, pour le Portugal : A/Rés.1807 (XVII) § 7 ; S/Rés.180 (1963) § 6.

(24) S/Rés.232 (1966) § 7 : « (Le C.S.) demande instamment, compte tenu des principes énoncés à l'art. 2 de la Charte des N.U., aux Etats qui ne sont pas membres de l'O.N.U. de se conformer au § 2 (énumérant les sanctions) de la présente résolution » ; S/Rés.253 (1968) § 14 : exactement la même formule.

(25) P.ex. dans l'affaire du Portugal : A/Rés.1742 (XVI) § 8.

tiques que rien dans la Charte ne permet expressément à l'O.N.U. de les utiliser comme exécutants des sanctions qu'elle déclenche, sauf dans le cas particulier des organisations régionales (26) :

115. — Les organisations régionales. — L'art. 53 de la Charte permet au Conseil de sécurité d'utiliser les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité ; les organisations régionales sont placées par cet article dans une position d'exécutants de mesures décidées par d'autres qu'elles pour répondre à des situations qu'elles n'ont pas elles-mêmes qualifiées ; mais contrairement au cas des Etats non membres, il n'y a là rien d'anormal car elles sont par rapport à l'O.N.U. dans une situation de semi-dépendance : constituées sans action de sa part, elles tirent pourtant de son intervention leur qualité d'accords régionaux au sens de la Charte, ayant les mêmes buts qu'elle et obtenant par leur association certains droits que n'ont pas individuellement les Etats qui les composent ; de leur qualité de *degré de la hiérarchie du système des Nations Unies*, l'O.N.U. tire le droit de les utiliser comme tels en leur déléguant le pouvoir d'appliquer les sanctions qu'elle déclenche ; c'est en somme un système de déconcentration internationale, du moins au stade de l'exécution.

On sait ce qu'il en a été de ce système, brisé notamment par l'indépendance que les organisations régionales se sont recon nue dans le déclenchement de leurs propres opérations coercitives ; l'art. 53, au reste, visait surtout les actions décentralisées de l'O.N.U., comme sa construction même le laisse supposer : après avoir posé le principe de l'utilisation des accords et organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous l'autorité du Conseil de sécurité, la Charte envisage immédiatement l'excès de pouvoir des organisations régionales, et le prévient en déclarant que l'autorisation du Conseil doit être préalable ; cette

(26) Nous ne citons que pour mémoire les quelques résolutions qui s'adres- sent aux organisations internationales autres que les organisations régionales et les I.S. : rien sur le plan des principes n'interdit de telles résolutions, sous les mêmes réserves que pour celles adressées aux Etats non membres : comme eux, les organisations internationales extérieures à la famille des N.U. ou à son système au sens large sont des tiers absolus, qu'il importe de traiter comme tels, en sollicitant leur reconnaissance des objectifs poursuivis par la sanction et de ses motifs avant de les inviter à se joindre à l'action. Certains organes, il est vrai subalternes, n'ont pas toujours fait preuve de cette déli- catesse, p.ex. le Comité des 24 : A/AC.109/128/Rev.1 du 18 juin 1965, § 5.

restriction et cette précision montrent qu'il s'agissait dans l'intention des rédacteurs de permettre des actions décentralisées, entièrement sous la responsabilité des organisations régionales, sous la seule réserve d'un déclenchement par le Conseil (27), et, ajoute l'art. 54, d'une information constante de cet organe, ainsi privé du rôle moteur et réduit à une fonction de supervision ; c'est bien ainsi que la pratique a entendu ce texte, sous cette réserve que le principe de l'autorisation préalable lui-même n'a plus été respecté, transformant l'action corporative très décentralisée prévue par la Charte en une action laissée à l'initiative des seules organisations régionales (28), ce qui l'exclut de notre champ d'examen.

Du moins est-il arrivé que les organisations régionales soient invitées, sur un autre fondement que le chapitre VIII, à se comporter en organes d'exécution d'un acte corporatif de sanctions. Ne pouvant plus dès lors les considérer comme des organisations subordonnées utilisables en tant que telles, l'O.N.U. les traite maintenant comme des partenaires et, au lieu de les « utiliser » pour l'application des mesures qu'elle décide, elle les invite, de partenaire à partenaire, à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour aider à l'application de ses résolutions (29) ; elles les traite donc comme elle devrait le faire des Etats non membres en vertu de l'art. 2 § 6.

116. — Les Institutions spécialisées. — L'O.N.U. n'a pas les mêmes scrupules à l'égard des Institutions spécialisées, qu'elle *manipule comme les degrés inférieurs de la hiérarchie* au sommet de laquelle elle se situe. La situation est pourtant moins favorable à la reconnaissance de ce pouvoir que dans le cas des organisations régionales, du fait de leur but et des dispositions de la Charte. Quant à leur but en effet, il n'est pas le même que celui des Nations Unies : organisées pour la poursuite d'objectifs qui peuvent sans doute se placer sous la dénomination commune d'objectifs de paix, mais qui concernent des attributions plus précises et plus limitées, les Institutions spécialisées ne sont pas comme les organisations régionales des institutions déconcentrées ayant dans une sphère

(27) P. Vellas, *Le régionalisme international et l'O.N.U.*, 103-10 ; v. aussi R. Yakemtchouk, *L'O.N.U., la sécurité régionale et le problème de régionalisme*, 99-105.

(28) Cette autonomie probable avait été prévue très tôt : Nguyen Quoc Dinh, « La légitime défense d'après la Charte des N.U. », *R.G.D.I.P.*, 1948/223-54, p. 253.

(29) S/Rés.217 (1965) § 10 (dans l'affaire de Rhodésie, à propos de l'O.U.A.).

géographique plus limitée une mission semblable à celle de l'O.N.U., et ne peuvent être considérées comme des institutions chargées d'une partie de la mission de paix de l'O.N.U. Leur adresser des demandes tendant à les constituer en agents d'exécution des sanctions déclenchées par les Nations Unies revient à leur demander de prendre des mesures contre un Etat auquel elles n'ont, en ce qui les concerne, rien à reprocher ; sans doute est-ce le cas de beaucoup d'Etats mis en présence de telles recommandations, mais par leur adhésion à l'Organisation, ils ont manifesté leur attachement aux principes défendus par la Charte et à la légalité protégée par les sanctions, et se sont déclarés solidaires *a priori* des actions qu'elle serait amenée à déclencher ; rien de tel pour les Institutions spécialisées, qui, à côté de leur pouvoir de sanction autonome protégeant leur propre légalité, se voient ainsi invitées à déclencher des *sanctions hétéronomes*, en exécution de décisions prises à l'extérieur, qui ne leur laissent ni le choix des moyens, ni le pouvoir d'examiner si la légalité sanctionnée par les Nations Unies coïncide avec leur légalité propre. C'est bien en ce sens que vont les résolutions s'adressant aux Institutions spécialisées ; leur esprit est celui des recommandations adressées aux Etats non membres (30) ; au lieu de leur demander d'arriver aux mêmes conclusions qu'elle quant à la qualification de la situation, d'estimer que l'infraction qu'elle signale trouble leur ordre juridique en même temps que celui des Nations Unies, et en conséquence de faire ce qu'elles jugent bon pour amener l'Etat coupable à rétablir la situation antérieure, l'O.N.U. leur recommande de prendre telle mesure qu'elle fixe elle-même avec plus ou moins de précision en réponse à la situation qu'elle a qualifiée (31).

Si l'O.N.U. se croit autorisée à inviter les Institutions spécialisées à l'assister dans l'exécution des sanctions qu'elle déclenche,

(30)...sauf le problème, qu'on examinera dans la II^e Partie, de la force obligatoire de ces résolutions. Ce qui est en cause ici, c'est la possibilité de s'adresser aux I.S. pour qu'elles exécutent les sanctions ; la valeur contraignante de cette requête est sans importance quant au problème du droit pour l'Organisation de la formuler ; la réponse à la question qu'on pose ici est la même, que cette requête crée ou non une obligation.

(31) P. ex., à propos de l'Afrique du sud : A/Rés.2054 (XX) § 10 : « (L'A.G.) invite les I.S. à : a) prendre les mesures nécessaires pour refuser l'assistance technique et économique au gouvernement sud-africain sans toutefois entraver l'aide humanitaire aux victimes de la politique d'apartheid... ». A propos du Portugal, A/Rés.2107 (XX) § 9 : « (L'A.G.) fait appel à toutes les I.S., en particulier à la B.I.R.D. et au F.M.I., pour qu'elles s'abstiennent d'accorder au Portugal une aide financière, économique ou technique, tant que le gouvernement portugais n'aura pas appliqué la Rés.1514 (XV) de l'A.G. ».

c'est probablement parce qu'elle croit trouver dans la Charte une base juridique justifiant ses recommandations ; or cette base n'existe pas. L'art. 41 ne mentionne que les Etats, on l'a dit, et l'art. 48 § 2 qui précise que les décisions du Conseil de sécurité sont exécutées par les membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie, ne fait que se greffer sur l'art. 41 en indiquant aux Etats la conduite à tenir au sein des organisations internationales : il ne permet pas à l'O.N.U. de s'adresser à elles directement (32).

Les dispositions particulières de la Charte concernant les Institutions spécialisées permettent-elles d'aboutir à des conclusions différentes ? Si l'art. 58 autorise l'Organisation à faire des recommandations tendant à la coordination des programmes et des activités des Institutions spécialisées, il ne lui permet pas de faire d'elles des agents d'exécution de ses propres initiatives, mais seulement d'harmoniser les initiatives décentralisées des diverses Institutions spécialisées : son intervention peut tendre, soit à aménager réglementairement et *a priori* les méthodes de chacune d'elles de façon à éviter les disparités qui peuvent apparaître dans des cas particuliers, soit à intervenir *a posteriori* dans ces cas particuliers pour les faire disparaître ; l'art. 58 n'a ni pour objet, ni pour effet de donner à l'O.N.U. un pouvoir d'instruction, même facultatif, lui permettant d'intervenir dans des décisions particulières des Institutions pour leur en dicter le sens. Cette *opposition entre les conceptions coordinatrice et hiérarchique du rôle des Nations Unies* vis-à-vis des Institutions spécialisées explique les débats sur les obligations créées à la charge de celles-ci par les résolutions de celle-là (33).

(32) *Contra* : J. Dagory, « Les rapports entre les I.S. et l'O.N.U. », *R.G.D.I.P.*, 1969/285-377, p. 343, pour qui cette disposition signifie que les I.S. s'engagent à prêter leur concours au C.S. Le même auteur estime (p. 346) que ces résolutions respectent l'autonomie des I.S., puisqu'elles ne sont que des recommandations laissant la place à des pourparlers entre elles et l'O.N.U. pour l'application des mesures : toujours la même confusion entre l'existence d'une recommandation et sa force obligatoire, qui voudrait que seules les résolutions contraignantes constituent des interventions dans l'exercice des compétences du destinataire. Parfaitement correcte à cet égard était au contraire la Rés. A/39 dans l'affaire d'Espagne, en tant qu'elle recommandait « que l'on empêche le gouvernement d'Espagne franquiste d'adhérer à des institutions internationales établies par les N.U. ou reliées à l'Organisation... » ; recommandation qui visait, non les futures I.S., mais l'attitude des membres des N.U. au sein de celles-ci.

(33) *Infra*, n^{os} 138-44.

Section III

La détermination du but de l'opération

117. — L'exécution de la sanction étant confiée à des organes extérieurs à l'Organisation, il est nécessaire de préciser dans l'acte qui la déclenche son objet et ses exécutants, faute de quoi l'exécution serait impossible ; rien n'impose au contraire d'en déterminer le but ; non que celui-ci soit accessoire ou sans influence sur la régularité de l'opération ; mais l'irrégularité, si elle existe, ne peut être révélée que par un sondage des intentions de la majorité qui a soutenu la résolution critiquée, telles qu'elles ressortent notamment des débats qui ont précédé son adoption, et rarement par l'examen des dispositions mêmes de la résolution. Il arrive pourtant que celle-ci contienne des mentions relatives au but de l'action, qui peuvent être ressenties comme un empiètement sur leur compétence aussi bien par ses *destinataires* que par *l'Etat visé* par la sanction.

— Les premiers, invités à user de leurs compétences dans le sens indiqué par la Résolution, se voient en effet dicter au surplus le but de leur action. Mais leur pouvoir n'est en rien restreint par la détermination de ce but. Ou bien ils n'avaient pas le droit de prendre la mesure que l'O.N.U. leur demande de prendre, et alors ils ne tiennent ce pouvoir que de la résolution qui, en l'ordonnant vers une fin précise, ne porte pas atteinte à leur autonomie ; ou bien ils avaient ce droit, mais de deux choses l'une : s'ils ne pouvaient l'exercer que dans un but différent de celui poursuivi par les Nations Unies, on est ramené au cas précédent puisque la résolution étend leurs pouvoirs ; si au contraire ce droit était discrétionnaire, rien ne les empêche de prendre la mesure indiquée par l'Organisation en invoquant d'autres buts, sans invoquer de buts du tout, ou même en choisissant de leur propre gré le même but que celui fixé par les Nations Unies.

— La situation des Etats visés par la sanction est un peu plus complexe. Il faut en effet distinguer *suivant que le but de l'opération se confond ou non avec son motif*. La première hypothèse est la plus simple et la plus courante ; c'est celle de la *sanction coercitive* au sens que nous avons attribué à cette expression : la sanction, justifiée par l'existence d'une situation contraire au droit, *vise au rétablissement de la situation antérieure* ; c'est le cas pour

les sanctions du chapitre VII comme cela ressort de la formule utilisée à l'art. 39, qui fait nettement du but de l'action le reflet de son motif ; de ce fait la mention dans la résolution du but qu'elle poursuit ne peut être critiquée par l'Etat sanctionné au nom d'une intrusion dans sa compétence, non seulement parce que la phrase finale de l'art. 2 § 7 exclut la possibilité de l'invoquer pour s'opposer à l'opération dans son ensemble, mais encore parce que la régularité de son motif implique inévitablement la régularité de son but.

Au contraire dans le cas de la *sanction punitive*, il semble que l'insertion dans la résolution d'une mention relative au but de l'action peut être à bon droit considérée comme une ingérence illégale dans les affaires intérieures de l'Etat sanctionné alors même que la régularité du motif n'est pas en cause de ce chef ; c'est ce qui arrive chaque fois que le but de la sanction n'est pas l'exact symétrique de son motif, et que selon la Charte elle *visé seulement à punir l'Etat* pour sa conduite illégale, même si en fait l'Organisation l'utilise aussi dans un but coercitif. C'est cette situation que nous avons rencontrée pour l'exclusion ou le refus d'admission par exemple, qui l'une et l'autre peuvent être motivés essentiellement par des considérations tirées de la politique nationale des Etats, mais qui ne peuvent explicitement poursuivre des fins relevant de cette politique ; en effet l'extrême compréhension des termes concernant leurs motifs, violation persistante des principes de la Charte dans un cas, défaut d'attachement à la paix et de volonté d'accepter les obligations de la Charte dans l'autre, permet, on l'a vu (34), de leur rattacher certains comportements relevant exclusivement de leur compétence, tels que le régime non démocratique comme présomption de bellicisme. Mais la sanction correspondante se borne à prendre acte de ces circonstances : rien dans l'art. 4 § 2 ni dans l'art. 6 ne permet à l'Organisation d'utiliser ces mesures, comme elle le fait quand elle applique le chapitre VII, pour inciter l'Etat qui en est la victime à agir dans le sens contraire, même si elles ont en pratique cet effet. Qu'on ne puisse l'empêcher d'avoir cet objectif en vue est indéniable, mais ce but, qui ne peut légalement rester qu'une arrière-pensée, ne lui permet pas d'introduire dans la résolution une référence à l'objectif qu'elle poursuit, si cet objectif concerne des questions relevant essentiellement de la compétence nationale de l'Etat contre lequel elle est dirigée (35).

(34) *Supra*, n^{os} 44-48 pour l'exclusion ; n^o 103 pour le refus d'admission.

(35) S. Torres-Bernardez, *L'Espagne et les organisations internationales*, 194-5, distingue lui aussi cet élément d'intervention de celui tiré de l'objet de la Rés. 39.

Cette interdiction est évidemment purement formelle en ce qu'elle aboutit à une absurdité : obliger l'Organisation à taire le mobile d'une action dont le but est en fait connu de tous et ressort simplement de la lecture de ses motifs, si elle juge bon de les préciser. Cela explique que l'Organisation n'ait pas toujours cru devoir en tenir compte, et n'ait pas hésité à déclarer par exemple que l'Espagne ne devait pas être autorisée à adhérer aux Nations Unies tant que son actuel gouvernement resterait en place (36), ou, dans d'autres domaines que l'admission à l'O.N.U., mais où la situation est la même, qu'on devait l'empêcher d'adhérer aux futures Institutions spécialisées, « jusqu'à la formation en Espagne d'un gouvernement nouveau et acceptable » (37). C'est ce qu'elle a fait aussi dans des hypothèses où le motif de la sanction lui-même n'était pas de ceux qui pouvaient légalement la justifier en tant qu'il n'était pas de sa compétence, renforçant ainsi l'illégalité de son intervention, dans la plupart des affaires coloniales, en invitant les Etats à refuser l'assistance à des gouvernements colonialistes « tant qu'ils n'auront pas renoncé à leur politique de domination coloniale et de discrimination raciale » (38). Mais en abordant ainsi le but de l'opération de sanction, on évoque déjà la fixation de son terme, qui va faire l'objet du titre suivant.

(36) Résolution adoptée à la Conférence de San Francisco et reprise par l'A.G. dans A/Rés.32 (I) du 9 février 1946.

(37) A/Rés.39 (I).

(38) A/Rés.2105 (XX) § 11 (Afrique du sud et Portugal) ; A/Rés.2107 (XX) § 9 (Portugal).

TITRE III

LES MODIFICATIONS DE L'ACTE DE SANCTION

Le déclenchement de la sanction ne conduit pas au dessaisissement de l'organe qui a pris la responsabilité de la décider au profit de ceux qui sont chargés de son exécution ; le premier s'efface derrière les seconds, mais peut avoir encore à intervenir dans l'opération de sanction. Cette intervention revêt trois formes.

118. — Résolutions aggravant l'acte de sanction (renvoi). — L'Organisation peut d'abord *renforcer* les sanctions, soit qu'elle estime que celles qu'elle a d'abord mises en œuvre sont insuffisantes ou reconnaisse qu'elles ne se sont pas révélées efficaces, soit que des faits nouveaux lui permettent de qualifier la situation dans des termes différents de ceux qu'elle avait auparavant retenus et ainsi de déclencher des sanctions correspondant à une infraction plus grave ou plus inquiétante. Nous avons déjà rencontré cette sorte de progression dans l'action coercitive, à propos de chacune des affaires coloniales dans lesquelles l'Organisation, commençant son action par des mesures assez anodines, la renforce peu à peu pour aboutir à des sanctions économiques sélectives mais larges comme dans les affaires d'Afrique du sud et du Portugal, ou même, partant de telles mesures, pour aboutir à des sanctions économiques globales comme dans l'affaire de Rhodésie.

Juridiquement, chacune de ces opérations, tout en se greffant sur une opération antérieure, s'analyse en une *nouvelle opération* de sanction, et suppose par conséquent la reprise de tous les actes que nous avons rencontrés dans les deux titres précédents : nouvel acte de déclenchement, obéissant aux mêmes règles de compétence

que celui qui le précède, nouvelle qualification s'il s'agit d'une sanction correspondant à une hypothèse prévue dans la Charte, de façon à ajuster la sanction nouvelle à son nouveau motif légal, et de toute manière nouvelle constatation de la situation justifiant l'aggravation de la sanction. Tout au plus l'Organisation pourrait-elle, si elle se contente de jouer d'une gamme de sanctions étendue correspondant à une situation unique, comme c'est le cas pour celles de l'art. 41, passer outre aux opérations préliminaires et se contenter de jouer de son pouvoir discrétionnaire pour déclencher telle sanction qui lui paraît mieux adaptée à la situation antérieure que celle qu'elle avait primitivement choisie. En pratique d'ailleurs, elle ne manquera pas de reprendre les constatations antérieures pour renforcer le caractère incontestable de son action, et de faire reposer ce renforcement sur l'inutilité des mesures qu'elle a prises pour témoigner de la volonté qu'elle avait de n'utiliser les armes les plus énergiques que si les plus douces échouaient ; mais rien ne l'y oblige et on admettra sans peine la régularité d'une résolution renforçant une sanction antérieure sans reprendre la motivation juridique qui fondait cette dernière : l'opération de sanction constitue souvent un ensemble de résolutions qui doit s'apprécier en bloc et non acte par acte, dans toute la mesure où il n'y a pas de changement de nature d'un acte au suivant, mais seulement de degré.

119. — Résolutions précisant l'acte de sanction (renvoi). — Du moins ces actes par lesquels l'Organisation participe de façon continue à l'opération de sanction sont-ils de même nature que ceux qui les ont précédés et de ce fait ne justifient pas une étude séparée. Il n'en est pas de même pour la deuxième forme d'intervention de l'Organisation postérieurement au déclenchement de la sanction : c'est celle par laquelle l'organe qui a pris la décision ou un autre organe de l'Organisation, sans revenir sur la décision antérieure, sans y ajouter quoi que ce soit, la précise en *individualisant*, en avançant les *moyens concrets de l'appliquer*. Nous avons déjà rencontré ce procédé : c'est celui employé par le Conseil de sécurité dans l'affaire de Rhodésie quand il est intervenu directement dans l'application d'une sanction antérieurement déclenchée pour dicter aux Etats membres sa façon de voir quant à la manière d'en assurer l'efficacité (1) ; nous en rencontrerons d'au-

(1) S/Rés.221 (1966), que nous n'avons étudiée dans cette I^{re} Partie qu'en tant qu'elle constitue un nouvel acte de déclenchement pris par l'Organisation puisque, sous le couvert d'une mesure d'application, elle substitue à la base légale de la Rés. 217 à laquelle elle se réfère une base légale nouvelle, celle

tres. Mais leur étude n'a pas sa place ici : toutes ces résolutions, qui se meuvent dans l'orbite d'une sorte de « *résolution-cadre* » où elles puisent leur base légale, relèvent dans cette mesure des opérations d'exécution de la sanction, quand bien même elles seraient prises par l'organe même qui a pris la première ; individualisant une sanction déjà déclenchée, tirant de l'habilitation ou de l'ordre donné aux organes d'exécution par une première résolution toutes les conséquences possibles, ces résolutions originales constituent des *opérations d'exécution* et seront plus tard étudiées à ce titre (2).

120. — Résolutions abrogeant l'acte de sanction. -- Reste une troisième forme d'intervention de l'O.N.U., qui, elle, se situe au stade du déclenchement de la sanction, comme la première ; elle en constitue même le revers : c'est celle par laquelle l'Organisation abroge l'acte de sanction...

même qui va fonder quelques mois plus tard la Rés. 232. Mais c'est un cas exceptionnel : toutes les autres résolutions par lesquelles l'O.N.U. suit l'application d'une sanction déjà déclenchée opèrent à l'intérieur du même motif qu'elle.

(2) *Infra*, § 177-9.

CHAPITRE UNIQUE

L'ABROGATION DE L'ACTE DE SANCTION

120 (suite). -- L'abrogation de la décision de sanctionner n'est pas le seul mode d'extinction de l'acte de sanction ; il en est d'automatiques, pour toutes les sanctions qui, telle l'inopposabilité des traités, produisent tout entier leur effet par une seule application. Mais l'abrogation, justement parce qu'elle est volontaire, est une opération grave et ambiguë. Opération *grave* parce qu'elle prive de base légale tous les actes d'exécution de la décision initiale et qu'elle rend aux initiatives des autres organes de l'O.N.U., des autres organisations internationales et des Etats leur caractère individuel, les privant de tout support corporatif. Mais opération *ambiguë* aussi, plus encore peut-être que l'acte de sanction ; nous avons vu la part de motivation politique à tous les stades de la décision, quand il s'agissait de reconnaître une situation de fait, de la qualifier en termes de sanction, d'en tirer les conséquences de droit : à chacune de ces étapes un filtrage politique venait réduire les possibilités d'un riche appareil juridique, tandis qu'inversement des justifications politiques détournaient l'Organisation d'une utilisation correcte de cet appareil en en exagérant encore les possibilités. Le jeu des facteurs politiques va se reproduire ici ; les Etats opposés au déclenchement de la sanction et qui n'ont pu obtenir satisfaction vont s'efforcer de faire revenir l'Organisation sur sa décision ; et cette fois la « densité juridique » de l'opération est très faible : l'Organisation n'étant jamais obligée de déclencher une sanction, alors même qu'elle a déclaré que la situation la justifiait (3), elle n'est *jamais obligée de la maintenir* ; la crainte de se déjuger, la perte de prestige de l'Organisation, peuvent la retenir de l'abroger, mais aucun de ces mobiles politiques n'a de portée juridique. Ce n'est pas à dire que l'abrogation ne pose pas de problèmes de droit : opération politique comme la sanction, elle se formalise en un *acte juridique*.

(3) *Supra*, n° 85.

La diversité des aspects que cet acte peut revêtir s'explique sans peine : puisque la validité globale de l'opération de sanction dépend de la correction juridique de chacune des opérations spéciales qui la composent, elle est aussi précaire que possible : que l'un des organes qui y ont participé revienne pour son compte sur la partie de l'acte de sanction à laquelle il a contribué, et la base juridique de l'édifice entier est sapée. Cela explique que l'abrogation de l'acte de sanction puisse résulter aussi bien de la modification de la *situation* qui le fondait que de celle de l'*acte de déclenchement* ; nous retrouverons donc lors de la disparition de l'acte de sanction la distinction entre les deux opérations que nous avons séparées à propos de sa naissance, avec *deux catégories de causes d'abrogation correspondant à chacune des opérations concourant à l'acte de sanction*. On a même parfois prétendu en tirer une troisième des conditions dans lesquelles la sanction a été exécutée, et trouver dans le défaut d'application de la sanction une cause d'abrogation de la décision de sanctionner.

Mais à cette distinction suivant les *motifs* de l'abrogation s'en superpose une autre, fondée sur la *forme* qu'elle revêt, qui oppose les modes *exprès* aux modes *implicites* d'abrogation. Il nous faudra faire justice de la croyance en ce dernier mode (section I) avant d'examiner les modalités de l'abrogation expresse (section II).

Section I

L'abrogation implicite de l'acte de sanction

Trois modes d'abrogation sont concevables et ont parfois été mis en avant par ceux des Etats qui souhaitaient se soustraire à l'obligation juridique ou à la pression politique née de la résolution déclenchant la sanction (§ 1). Aucun des trois n'est acceptable, en ce qu'ils écartent tous l'exigence pourtant fondamentale d'un acte exprès abrogeant le premier (§ 2).

§ 1

LES MODES D'ABROGATION IMPLICITE

121. — Abrogation par défaut d'application de la sanction. — Le plus sommaire des arguments employés pour prétendre que la

résolution déclenchant la sanction a perdu sa valeur consiste à dire que la non-application de la sanction entraîne la caducité par *désuétude* de la résolution qui la contenait. On s'attendrait à voir un tel argument soutenu par ceux des Etats qui, ayant appliqué à l'origine une résolution dont l'observance leur est particulièrement préjudiciable, souhaiteraient cesser de le faire en constatant que le refus d'autres Etats d'appliquer les mêmes mesures rend inutile leur propre sacrifice. Très intéressant en ce qui concerne la stratégie de la sanction car il est de ceux dont l'Organisation ne peut pas ne pas tenir compte lorsqu'elle envisage de déclencher des mesures, cet argument n'a pourtant jamais été développé aux Nations Unies : les Etats, plutôt que d'invoquer le défaut d'effectivité de la résolution pour passer immédiatement à la désuétude qui en serait la conséquence juridique, préfèrent constater le manque d'efficacité des sanctions, l'attribuer au défaut d'effectivité générale de la résolution qui les déclenche, et s'appuyer sur cette constatation pour en demander l'abrogation expresse (4). Le mécanisme n'est plus du tout le même ; plus aléatoire pour les Etats qui l'utilisent en ce qu'il fait appel à une décision expresse de l'Organisation au lieu de se contenter d'une affirmation individuelle des Etats en cause, il ne prête en revanche le flanc à aucune des critiques qu'on peut faire au système de l'abrogation implicite.

122. — Abrogation par non-renouvellement de l'acte de sanction. — Si l'événement que constitue la non-application des sanctions ne fait guère de doute en ce qui concerne les problèmes de légalité, il n'en est pas de même de la situation née du non-renouvellement de la décision qui les fonde. Le goût des organes des Nations Unies pour la réitération de leurs résolutions est quelquefois un motif d'ironie ; on peut y voir en effet l'obstination de l'Organisation dans sa tentative de faire appliquer des résolutions dont l'effectivité est jusque là douteuse (5). Mais c'est aussi en ce qui nous concerne ici un motif d'incertitude : les résolutions de réitération étant fréquentes, on peut être tenté de conclure de leur absence, dans certaines circonstances, à l'abrogation implicite de l'acte de sanction. Il en a été ainsi dans l'affaire d'Espagne : la Résolution du 12 décembre 1946, adoptée à la majorité des deux-tiers (6), disposait dans un alinéa final que les Etats membres feraient un rapport à la prochaine Assemblée générale sur les me-

(4) *Infra*, n° 127.

(5) *Infra*, n° 177.

(6) Par 34 - 6 - 13.

sures qu'ils auraient prises pour son application ; ce renvoi à la II^e session imposait à l'Assemblée de prendre à nouveau position sur le problème, et elle fut saisie d'une proposition de renouvellement de la Résolution A/39 (7) ; le paragraphe qui la contenait fut repoussé faute d'obtenir la majorité des deux-tiers requise pour cette question importante (8). Certains, parmi les Etats de la minorité, s'empressèrent d'induire de ce refus de renouvellement l'« annulation » *de plano* de la Résolution A/39 (9) ; d'autres, voulant mettre à profit l'affaiblissement de la majorité, déposèrent à la session suivante un projet tendant à son abrogation (10), qui fut rejeté faute d'atteindre la majorité des deux-tiers (11). L'Assemblée ainsi paralysée par l'exigence d'une majorité qualifiée qui l'empêchait aussi bien d'avancer que de reculer en cette période de partage relativement égal des deux tendances, laissa ses membres dans l'incertitude sur le sort de la Résolution A/39 jusqu'à ce que l'une des deux l'emporte enfin à la V^e session.

123. — Abrogation par disparition du motif légal de la sanction.

-- Reste une troisième hypothèse, dont le peu de succès des actions

(7) A/C.1/265, projet sur lequel la 1^{re} Commission avait fini par s'accorder (à la courte majorité de 29 - 6 - 20, d'ailleurs plus faible que celle obtenue par chacun de ses articles dans les votes séparés : A.G.do., II^e, 1^{re} com., SR.107), après que des projets d'invitation aux sanctions au C.S. eurent été présentés. On voit ici le piège dans lequel la majorité s'est laissé prendre : en présentant un texte adopté à la majorité simple comme il convient en commission, elle prenait le risque de le voir rejeter en séance plénière et d'affaiblir la portée de la Rés. 39 ; alors que si elle avait renoncé à présenter ce texte, la Rés. 39 aurait gardé la même force : non renouvelée certes, mais simplement parce qu'il n'y avait pas lieu de le faire, et non parce qu'elle n'avait pas pu l'être. Le problème se posera différemment à la III^e session où, la minorité ayant pris l'initiative de demander l'abrogation de la sanction, la majorité était politiquement obligée de contre-attaquer par une sorte de demande reconventionnelle.

(8) § 2 du projet A/C.1/265 : 29 pour, 16 contre et 8 abstentions ; ensemble adopté par 36 - 5 - 12 : par cette résolution 114 (II) du 17 novembre 1947, ainsi amendée (A.G.do., II^e, Rés./21), l'A.G. se contente d'exprimer sa confiance en l'action du C.S., quand celui-ci estimera que la situation l'exige. La comparaison du vote (A.G.do., II^e, PV.118) avec celui de la Rés. 39 (A/PV.39, A.G.do., I^{re}, 2^e part.) est intéressante au point de vue politique en cette période de stabilité de la composition de l'O.N.U. ; v. aussi de ce point de vue le vote en commission (A/C.1/SR. 43 et 107, A.G.do., I^{re}, 2^e part. et A.G.do., II^e).

(9) Pérou, A/C.1/SR.256 (A.G.do., III^e, 2^e part. 1^{re} com.), Bolivie et Egypte, SR.259 (*ibid.*) ; et les mentions figurant aux deux premiers considérants du projet de Résolution A/C.1/450 (A.G.do., III^e, 2^e part., séances plénières, Ann./60).

(10) A/C.1/450 préc.

(11) 26 - 15 - 16 (A.G.do., III^e, 2^e part., PV.214) ; en commission : 25 - 16 - 16 (A/C.1/SR.262 ; *ibid.*, 1^{re} com.). En même temps un projet de la Pologne A/C.1/452 était rejeté à une forte majorité en Commission, puis en séance plénière, qui demandait le renforcement des sanctions contre l'Espagne (A/C.1/SR.262 ; A.G.do., III^e, 2^e part, 1^{re} com. ; et A/PV.214, *ibid.*, plénières).

de coercition entreprises par l'O.N.U. ne permet pas de savoir si la pratique l'aurait utilisée pour présumer l'abrogation de l'acte de sanction. Il s'agit de la *modification de la situation* dont la constatation en a permis le déclenchement.

— Nous avons vu (12) que son *aggravation* autorisait leur renforcement ; il est difficile d'imaginer qu'elle puisse obliger l'Organisation à choisir entre l'abroger et substituer à une sanction bénigne une sanction plus forte ; certes, nous savons que les sanctions sont dans une large mesure spécifiques de la situation contre laquelle elles réagissent et que l'existence d'une situation gravement illégale ne saurait autoriser l'Organisation à lui opposer une sanction même légère qui n'y serait pas adaptée (13), mais pratiquement certains motifs de sanction s'intègrent dans une hiérarchie telle que l'un des éléments constituant le motif de la sanction la plus grave puisse être en même temps le motif unique d'une sanction plus légère : c'est ainsi par exemple que, si le Conseil de sécurité avait déclenché en vertu de l'art. 94 § 2 des mesures coercitives légères ne figurant pas à l'art. 11 contre un Etat refusant d'exécuter une décision de la C.I.J., le fait que ce refus dégénère ultérieurement en menace contre la paix ne l'obligerait ni à user des pouvoirs qu'il tient du chapitre VII, ni à abroger les mesures initialement déclenchées, toujours justifiées par la persistance du refus d'exécution.

— Inversement, si la situation justifiant la sanction *s'atténue* au point de *ne plus justifier de sanction* de la même catégorie, ou même de n'en plus justifier du tout (ce qui est le cas si l'action coercitive a réussi), il est certain que l'Organisation est tenue d'abroger l'acte de sanction, qui n'a plus aucune base légale. Mais qu'advient-il si elle manque à cette obligation ? *Les agents* chargés de l'application de la sanction *pourront-ils par eux-mêmes estimer que l'acte de sanction est devenu caduc* ? On peut être tenté de l'admettre, sinon dans les hypothèses les plus nombreuses où l'organe n'a fixé aucun terme à l'application de la sanction, du moins chaque fois qu'il a fait figurer dans sa résolution une formule indiquant cette échéance ; on en rencontre quelques exemples dans la plupart des affaires ayant donné lieu à des sanctions, dont l'organe compétent déclare qu'elles devront être appliquées tant que l'attitude incriminée n'aura pas pris fin (14). Mais on peut douter

(12) *Supra*, n°s 118-9.

(13) *Supra*, n° 85.

(14) A/Rés.2105 (XX), § 11 : « (L'A.G.) prie tous les Etats et institutions internationales (...) de refuser toute assistance (...) aux gouvernements portugais et sud-africain tant qu'ils n'auront pas renoncé à leur politique de domination coloniale et de discrimination raciale ». A/Rés.2107 (XX) § 9 : « (L'A.G.)

que de telles mentions aient le sens qu'on vient de leur attribuer, et penser qu'elles sont plutôt une réaffirmation quelque peu redondante du but de l'action ; nous le savons déjà (15), l'O.N.U., qui n'est pas tenue de dire à quoi visent ses actions, et que même les principes généraux peuvent parfois retenir de le faire, aime souvent à renforcer la légitimité de son action en doublant la mention de son motif de celle de son but ; il est probable qu'elle obéit au même souci en y ajoutant encore des indications relatives à son échéance ; du reste ces trois mentions ne sont le plus souvent que des aspects différents de la même réalité (16) ; et dès lors la mention de l'échéance, purement tautologique, ne fait que réaffirmer l'obligation d'abroger la mesure dès qu'elle n'aura plus de base légale, et *ne crée au profit des Etats aucun droit de déterminer eux-mêmes ce moment* (17). D'ailleurs cette impossibilité pour eux de se substituer à l'Organisation pour exercer ce pouvoir tient à une raison plus générale, qui vaut pour les trois hypothèses que nous avons envisagées : *l'impossibilité de l'abrogation implicite*, et la nécessité d'un acte exprès de l'Organisation mettant fin aux effets juridiques de l'acte de sanction.

§ 2

LA NÉCESSITÉ D'UNE ABROGATION EXPRESSE

Renoncer à exiger un acte abrogeant expressément l'acte de sanction serait donner à chacun des organes d'exécution une participation individuelle à l'opération de déclenchement et abandonner en partie la centralisation de la sanction ; que resterait-il en effet

fait appel à toutes les I.S. (...) pour qu'elles s'abstiennent d'accorder au Portugal une aide (...) tant que le gouvernement portugais n'aura pas appliqué la Rés.1514 (XV) de l'A.G. ». A/Rés.2184 (XXI) § 9 : *id.* A/Rés.39 (I) : « (L'A.G.) recommande que l'on empêche le gouvernement franquiste d'adhérer à des institutions internationales (...) jusqu'à la formation en Espagne d'un gouvernement nouveau et acceptable ».

(15) *Supra*, n^{os} 116-7.

(16) *Ibid.*

(17) Dans le cas particulier de la Rhodésie, où les sanctions ont souvent été présentées, y compris par le Royaume-Uni, comme un appui à sa tentative pour mettre fin à la sécession, on a soutenu qu'il appartenait à l'Etat souverain lui-même de déclarer réunies les conditions permettant de mettre fin à l'action (R. Higgins, « I.L., Rhodesia and the U.N. », *The world to-day*, 1967/94-106, p. 103, qui critique l'assertion selon laquelle un vote du C.S. serait nécessaire pour abroger les sanctions). Ce point de vue est inadmissible : l'action est corporative ou individuelle ; elle ne peut être tantôt l'un, tantôt l'autre selon les avantages que peut y trouver l'Etat qui, ayant fait appel à l'O.N.U., perd sa qualité d'organe de décision pour devenir un exécutant, fût-ce comme dans le cas présent un exécutant privilégié.

du caractère corporatif de la sanction si chacun des organes chargés de l'appliquer avait le pouvoir d'apprécier lui-même à quel moment il est libre de cesser de le faire (18) ? Mais au-delà de cet inconvénient politique, contradictoire avec les caractères de la sanction tels que nous les avons définis jusqu'ici, mais juridiquement admissible, la renonciation à l'abrogation expresse constituerait une fausse appréciation du caractère volontariste de l'action coercitive. Tout le problème est en effet centré sur la *question de la volonté de l'Organisation* : sur le moment où elle doit être appréciée, et sur la *forme* qu'elle doit emprunter.

124. — *La volonté de l'Organisation : passée ou actuelle ?* — Personne ne songe à nier que l'action de sanction et son contraire, l'action d'abrogation, sont des actions volontaires et que la réponse aux questions qu'elles posent doit être cherchée dans la volonté des organes qui les entreprennent ; mais elles ne surgissent justement que quand deux volontés s'opposent : celle de l'organe au moment où il a déclenché la sanction, et celle au moment où il envisage de ne pas en prolonger l'application. Ce conflit apparaît aussi bien quand il s'agit de confirmer ou de ne pas confirmer l'acte initial de sanction, que quand on se demande si la situation qui y donnait lieu existe toujours. Le *premier cas* n'exige de la part de l'organe qui en est saisi d'autre recherche que celle de sa propre volonté : doit-il ou non apprécier la situation dans les mêmes termes qu'auparavant et en conclure à la reconduction de l'action qu'il avait décidée ? Rien dans cette question ne fait qu'il soit lié par les solutions antérieurement adoptées.

Au contraire le *deuxième cas* peut être considéré comme impliquant une subordination de la décision actuelle à celle prise antérieurement : quand l'organe qui a entrepris l'action a expressément indiqué qu'il ne le faisait que dans un certain but, et que la question se pose maintenant de savoir si ce but est atteint, on peut penser que la réponse à cette question résulte de la simple comparaison entre ce but et la situation actuelle, et qu'aucune opinion actuelle ne vient perturber la confrontation de ces deux *points de fait* ; elle peut donc être faite *aussi bien par les Etats que par l'Organisation*, et si un acte peut être pris pour déclarer que le but prévu a bien été atteint, il n'est pas indispensable.

Cette tendance, qui aboutit à effacer toute volonté actuelle au profit de la volonté initiale, méconnaît l'incertitude de cette dernière : les résolutions apparemment les plus précises, telle celle

(18) Goodrich et Simons, *op. cit.*, 506.

déclenchant des sanctions contre un Etat tant qu'il n'aura pas appliqué une résolution de l'Assemblée générale (19), posent des questions de fait délicates à cause du caractère incertain des obligations qui y figurent ; à plus forte raison les résolutions comme celle fixant son échéance à « la formation d'un gouvernement nouveau et acceptable » (20) : qui pourrait le déclarer acceptable sinon l'organe qui a succédé à celui qui a pris la sanction, c'est-à-dire en l'espèce l'Assemblée générale, malgré les modifications de sa majorité qui peuvent aboutir à la méconnaissance des intentions des auteurs de la résolution initiale ? On voit par là qu'il est impossible de laisser une place à une volonté antérieure hypothétique que personne n'a qualité pour exprimer, et que, plutôt que de laisser d'autres lui substituer leur propre volonté, *il est juridiquement nécessaire de confier cette mission à l'organe successeur*, quelles que soient les distorsions qu'il peut lui faire subir pour des raisons politiques. Cela résout la question de la compétence pour abroger la sanction, mais non celle de la forme que doit revêtir cette abrogation : peut-elle résulter du refus de l'organe compétent de reconduire la sanction ?

125. — La volonté de l'Organisation : négative ou positive ? —

Il ne s'agit pas ici de confronter comme auparavant deux volontés qui s'expriment à des moments différents, mais deux volontés qui s'expriment en même temps et dont aucune ne domine suffisamment l'autre pour emporter la décision de l'Organisation ; dans une situation de vide juridique la résultante de ces deux volontés égales serait simplement l'inaction de l'Organisation, mais ici les deux forces s'exercent dans un milieu où existe déjà une autre force en action, résultant de la résolution antérieure. *Le non-renouvellement de l'acte de sanction ne porte nullement atteinte à son autorité juridique* : le fait qu'un acte qui ne contient aucune précision quant à la durée de sa validité ne soit pas renouvelé peut être regrettable en ce qu'il laisse des doutes sur le maintien de la cohésion au sein de la majorité qui l'a fait adopter, mais ce renouvellement ne constitue qu'une précaution politique sans portée juridique : les résolutions de réitération, dans la mesure où elles ne renforcent pas les sanctions antérieures, n'ajoutent absolument rien à l'ordonnement juridique et sont, de ce point de vue, parfaitement inutiles.

On a pourtant prétendu que des actes dont l'exécution n'est pas instantanée mais s'étale dans le temps ne restaient valables qu'au-

(19) A/Rés.2107 (XX) § 9 à propos de l'application de la Rés. 1514 par le Portugal.

(20) A/Rés.39 (I) (Espagne).

tant que subsistait la volonté qui leur a donné naissance (21) ; cet argument fait abusivement rejaillir le caractère successif de l'exécution sur une décision qui est indéniablement ponctuelle et produit immédiatement tous ses effets : acte-condition, elle met les organes d'exécution dans une position définie immédiatement, pour toute la durée de l'exécution, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'un acte contraire déclare qu'il n'y a plus lieu de sanctionner. Si par ailleurs le droit international connaît des cas dans lesquels des modes non formels d'expression de la volonté peuvent aboutir à l'abrogation de liens de droit formellement créés, ils ne peuvent jamais atteindre ce résultat que par l'entente des parties en cause, ce qui n'est pas le cas ici, où deux volontés s'opposent. C'est justement le propre des majorités qualifiées de protéger une norme contre les emportements de majorités trop fuyantes ; cette technique perdrait tout sens si elle pouvait être tournée par le biais du refus de réaffirmer l'acte initial, émis à la majorité simple ; l'acte n'est pas immuable, mais seul un acte contraire peut le renverser : il est certain que l'effectivité de la décision initiale ne peut que souffrir du manque d'assentiment qui accueille le projet de renouvellement, mais ce risque, inhérent à la technique de la majorité qualifiée, ne s'accompagne d'aucune incertitude en ce qui concerne le maintien de sa validité. L'abrogation, acte final de l'opération globale de sanction, que le volontarisme et le formalisme caractérisent conjointement dès les premiers actes qui la mettent en œuvre, doit se voir reconnaître les mêmes caractères : *opération volontaire exemple de tout automatisme, elle doit se concrétiser en un acte formel.*

Section II

L'abrogation expresse de l'acte de sanction

L'abrogation expresse reste en définitive la seule admissible (22). Elle concerne toujours l'acte de déclenchement de la sanction, mais tantôt *directement*, tantôt *indirectement*.

(21) Pérou, A/C.1/SR.256 (A.G.do., III^e, 2^e part, 1^{re} com.), où est invoquée la théorie des « contrats imparfaits ou continus ».

(22) On verra cependant qu'elle n'est pas toujours possible : l'exclusion de l'O.N.U. ne peut, du fait des termes de l'art. 6, être abrogée, et un Etat exclu ne peut que solliciter sa réadmission conformément à l'art. 4 (*infra*, n° 195).

126. — Disparition de la situation fondant la sanction. La seconde hypothèse est la plus normale : c'est celle où l'abrogation de la décision est la conséquence inévitable de la *disparition de la situation* qui la justifiait, expressément reconnue par l'Organisation, ou de la *disqualification d'une situation* à propos de laquelle l'Organisation, y ayant vu d'abord l'une de celles auxquelles la Charte attache des sanctions, revient sur cette opinion : c'est ainsi que le Conseil de sécurité, après avoir qualifié une situation de menace pour la paix, peut sans qu'aucun changement dans les faits appelle une modification de ce jugement, estimer qu'elle ne constitue plus qu'une menace latente et n'est plus de nature, par conséquent, à permettre le maintien de sanctions de l'art. 41. Dans les deux cas, l'exigence d'une manifestation expresse par l'Organisation de sa volonté de cesser de sanctionner fait que la survenance de l'une ou l'autre de ces deux décisions n'a pas en soi d'effet exécutoire, pas plus que n'en avaient la constatation de la situation apte à déclencher des sanctions ou sa qualification en termes de sanction : l'acte de sanction ne cessera de produire ses effets que quand l'Organisation l'aura expressément abrogé.

127. — Abrogation de l'acte déclenchant la sanction. -- Le parallélisme avec les actes contribuant au déclenchement de la sanction s'arrête là ; en effet l'Organisation est beaucoup plus libre encore pour abroger la décision qu'elle ne l'était pour la prendre : alors que l'acte de déclenchement ne pouvait être pris que sur habilitation résultant de la reconnaissance d'une situation illégale et de sa qualification en termes de sanction, son abrogation ne requiert *aucune habilitation* préalable : si la disparition ou la disqualification de la situation sanctionnée sont suffisantes pour entraîner l'abrogation de la décision de sanctionner, elles ne sont pas nécessaires ; c'est simplement la conséquence du pouvoir discrétionnaire laissé à l'Organisation pour tirer les conséquences de l'habilitation qu'elle s'est donnée, et de l'indépendance des opérations d'habilitation et de déclenchement : l'Organisation qui, après avoir dit qu'une situation constituait par exemple une menace pour la paix, n'était pas obligée par cette qualification d'en tirer les conséquences qu'y attache le chapitre VII, ne peut être obligée de les maintenir si, après avoir utilisé le pouvoir qu'il lui donnait en décidant la mise en œuvre des sanctions correspondantes, elle préfère pour une raison ou pour une autre mettre fin à son action coercitive. Que cette volte-face soit d'un maniement délicat au point

de vue politique et qu'elle puisse porter préjudice au prestige de l'O.N.U., c'est plus que probable, mais ces objections sont sans conséquences sur le plan du droit.

C'est ce que confirme dans la pratique la seule résolution qui ait abrogé expressément une sanction, sans porter atteinte à la qualification de la situation qui la fondait : l'Assemblée générale, sans revenir sur les constatations qu'elle avait faites dans sa Résolution A/39 du 12 décembre 1946 à propos de la situation en Espagne, décida le 4 novembre 1950 (23) d'abroger celles de ses clauses qui recommandaient aux Etats de prendre contre elle un certain nombre de sanctions, dont elle estime quatre ans plus tard qu'elles sont impropres. Le caractère *partiel* de cette abrogation, qui ne touche que la décision de sanctionner et non le motif de la sanction, entraîne une conséquence importante : l'Assemblée aurait pu plus tard déclencher à nouveau des sanctions contre l'Espagne, sans avoir à réaffirmer la situation qui les justifiait, à condition que leur objet correspondît aux motifs déjà mis au jour.

128. — Survenance d'une résolution incompatible avec l'acte de sanction. — Reste un cas plus douteux, qu'on peut encore rattacher aux modes explicites d'abrogation en ce qu'elle résulte ici d'une résolution indéniablement contraire à la première, mais où la volonté de cesser de sanctionner ne s'exprime pas aussi directement que dans les cas précédents : c'est celui où l'abrogation de la décision de sanctionner résulte d'un acte absolument incompatible avec elle, pris par le même organe. On peut en voir une illustration dans l'admission de l'Espagne aux Nations Unies en dépit de la recommandation figurant dans la Résolution du 9 février 1946 (24), pourtant toujours en vigueur faute d'abrogation formelle ; à vrai dire cette résolution décidait moins d'une sanction qu'elle n'en promettait l'application si le comportement de l'Etat visé mettait les Nations Unies en situation de la lui appliquer, et l'admission de l'Espagne revient pour les membres de l'Assemblée générale à ne pas tenir compte de l'engagement qu'ils avaient pris en adoptant cette résolution sans opposition (25). Plus significatives seraient les résolutions par lesquelles le Conseil de sécurité, puis l'Assemblée générale, admettraient à l'O.N.U. un Etat qu'ils en ont précédemment

(23) A/Rés.386 (V), 4 novembre 1950.

(24) A/Rés.32 (I), 9 février 1946, qui recommande aux Etats de se conformer aux déclarations faites lors des conférences de San Francisco et de Potsdam, qui les unes et les autres déclaraient impossible l'admission de l'Espagne à l'O.N.U.

(25) 46 pour, 2 abstentions, 3 absents (A.G.do., I^{re}, 1^{re} partie, A/PV.26).

exclu : agissant ainsi sur les conséquences de la décision de sanctionner et non sur cette décision même (26), ils l'abrogeraient inévitablement de façon radicale, encore qu'indirecte. La technique même de certaines sanctions exige cependant d'admettre de tels procédés : chaque fois que le même acte formel recouvre à la fois les opérations d'habilitation, de déclenchement et d'exécution de la sanction, il faut admettre la possibilité pour l'Organisation d'abroger la sanction, non par un acte contraire comme dans les cas précédents, mais par un acte annulant à la fois les effets de toutes les opérations concourant à la sanction, même si, du point de vue de l'analyse juridique, il n'a pas le caractère d'un acte contraire (27). C'est là une exigence de bon sens : la nécessité de dégager la volonté positive de l'Organisation impose une certaine formalisation de cette volonté ; elle ne justifierait pas un formalisme excessif dont la pratique des Nations Unies donne d'ailleurs peu d'exemples.

(26) *Supra*, note 22.

(27) ...en ce que notamment les conditions de l'admission ne sont pas celles de l'exclusion renversées : *supra*, n° 46.

DEUXIÈME PARTIE

L'EXÉCUTION DE LA SANCTION

129. — Exécution instantanée et exécution successive. — La sanction est édictée. L'O.N.U. a pris la décision qui la met en œuvre. Mais le rôle de cet acte dans l'opération de sanction varie suivant la nature des mesures qu'il déclenche. Tantôt il déploie immédiatement ses effets par la seule vertu de son édiction ; c'est le cas par exemple quand un Etat est exclu de l'Organisation, ou privé de son droit de vote à l'Assemblée générale : l'organe qui a pris l'acte est celui qui l'exécute, et cette exécution est simultanée à la décision ; il n'y a donc pas d'opération d'exécution et l'étude des effets de l'acte de sanction se limite à l'analyse de la situation dans laquelle se trouve l'Etat qu'il frappe. Mais une part au moins aussi importante des mesures coercitives est confiée à la diligence des agents d'exécution auxquels est adressé l'acte de sanction : tout le succès de l'opération dépend d'eux désormais, c'est-à-dire de leur bonne volonté ou de la valeur juridique qu'a pour eux l'acte de sanction ; la recherche des facteurs qui expliquent leur soumission volontaire n'est pas de notre ressort ; ce qui l'est en revanche, c'est l'examen des effets juridiques de l'acte de sanction, qui fera l'objet du premier point de notre étude. Ensuite, une fois admis que les destinataires de l'acte de sanction l'exécutent, volontairement ou non, nous chercherons en quoi consiste cette exécution et quels rapports elle organise entre les acteurs de cette opération.

Titre I : Les effets de l'acte de sanction sur ses destinataires.

Titre II : L'opération d'exécution.

TITRE I

LES EFFETS DE L'ACTE DE SANCTION SUR SES DESTINATAIRES

130. — **Nature et force juridique des actes de sanction.** — Nous avons examiné dans la première partie une grande variété d'actes de sanction, beaucoup plus large que celle prévue par la Charte, et dont en définitive nous n'avons pas cru devoir affirmer l'inconstitutionnalité, quand ils nous paraissaient compatibles avec elle ; cette conception extensive des pouvoirs de l'O.N.U. n'a pas par elle-même pour effet d'accroître les ressources des actions de sanctions, du moins dans la mesure où elles passent par des organes d'exécution : quand l'exécution est simultanée au déclenchement de la sanction, c'est-à-dire quand le même organe procède à l'une et à l'autre, l'extension du pouvoir de déclenchement de l'organisation entraîne d'elle-même une extension de son pouvoir de sanction, aux dépens de l'Etat qu'il vise ; mais quand au contraire l'organe qui prend l'acte de sanction ne fait qu'appeler au concours d'organes d'exécution, ceux-ci disposent d'une autonomie dans l'application des sanctions qui peut compromettre l'élargissement du pouvoir de l'organisation, ainsi compensé par l'action restrictive des organes d'exécution. Leur possibilité de jeu dépend de la *force juridique de l'acte de sanction* et de sa *nature*.

Nous ne pouvons accepter la distinction généralement faite à cet égard entre les *recommandations* et les *décisions*. Elle ne peut se réclamer de la Charte, dont la terminologie est aussi floue que possible : certes les deux mots y figurent mais dans des acceptions variables : si le mot de « *décision* » n'est jamais utilisé à propos de l'Assemblée générale, il l'est à propos du Conseil de sécurité pour désigner à la fois un acte juridiquement obligatoire pour les

destinataires comme à l'art. 25, et la transformation d'une détermination en acte comme dans la langue courante : c'est le cas à l'art. 27 par exemple, où les dispositions relatives au vote n'envisagent pas d'autres actes du Conseil que ses « décisions », le mot recouvrant donc l'ensemble de ses résolutions ; c'est aussi le cas à l'art. 37 § 2, qui dispose que le Conseil « décide » s'il doit agir, etc. Le mot de « *recommandation* » ne recouvre pas des notions moins variées (1) : à côté des recommandations adressées à des Etats, à d'autres organes, à d'autres organisations internationales, l'Assemblée générale constate parfois l'existence d'une situation : nous l'avons vue le faire souvent dans la première partie de cet ouvrage ; la résolution incorporant cette constatation comporte des effets juridiques qu'il faut bien justifier par le rattachement à l'une des catégories de résolutions, mais l'Assemblée ne dispose suivant la nomenclature traditionnelle que du pouvoir de faire des « recommandations » ; or des résolutions de ce genre ont précisément pour particularité de ne rien recommander du tout puisqu'elles n'ont pas de destinataire.

La classification des résolutions des organisations internationales en décisions et recommandations confond en fait deux catégories dans une même hiérarchie, faisant des secondes une variété très anodine des premières. Nous ne connaissons en réalité que *deux sortes d'actes juridiques opératoires : ceux qui permettent et ceux qui invitent* ; chacune comporte des variétés et des gradations, mais elles ne mènent pas insensiblement de l'une à l'autre de ces catégories opposées, inconciliables et mutuellement hétérogènes ; ainsi la tolérance, catégorie juridique curieuse et mal connue qu'on peut analyser rapidement comme une variété affaiblie de permission, n'est cependant ni plus près ni plus loin qu'elle de l'obligation. De même, dans l'ordre des actes des organisations internationales, une « recommandation », qui ne tend pas à permettre à ses destinataires de faire des actes qu'ils sont généralement compétents pour faire d'eux-mêmes, mais à les inviter à faire des actes dont, à défaut de recommandations, ils n'auraient peut-être pas pris l'initiative, s'oppose non seulement par sa force juridique, mais par son objet, à une décision qui tendrait, non à obliger un Etat à faire un tel acte, mais à l'y autoriser.

A vrai dire, « *résolution obligatoire* » et « *invitation* » généralement associées dans l'acte unique désigné par le mot de « décision », sont deux notions rattachables l'une à la nature formelle de

(1) A.P. Sereni, *Le organizzazioni internazionali*, 236 ; J. Castañeda, *Legal effects of U.N. resolutions*, 7 (et les références citées pp. 7-8).

l'acte, l'autre à son contenu matériel : la « *résolution obligatoire* » est un acte « *incontestable* », quel que soit son contenu, c'est-à-dire que les destinataires sont tenus d'en reconnaître l'autorité et de l'appliquer ; l'« *invitation* » est un acte par lequel les destinataires sont sollicités de faire ou de ne pas faire quelque chose, quelle que soit la force obligatoire de cette sollicitation. « *Résolution obligatoire* » et « *invitation* » sont donc deux concepts placés sur des plans différents, et susceptibles par conséquent de *se combiner* pour donner la « *décision* » au sens courant du mot, c'est-à-dire l'invitation obligatoire ; mais susceptibles aussi de *se dissocier*, et de s'associer respectivement à l'un des deux éléments de l'autre paire : « *résolution non obligatoire* » et « *habilitation* ».

Ainsi, en combinant les éléments des deux paires, trouve-t-on quatre catégories d'actes : des résolutions formellement obligatoires invitant les agents à faire ou à ne pas faire (*invitations incontestables*), les mêmes résolutions les y autorisant (*habilitations incontestables*), des résolutions formellement non obligatoires invitant les agents à faire ou à ne pas faire (*invitations contestables*), les mêmes résolutions les y autorisant (*habilitations contestables*). L'intérêt de cette classification nous paraît tenir en particulier à ce que, dissociant la force juridique de l'acte de son contenu, et notamment du fait qu'il s'adresse à des destinataires individualisés, il rend mieux compte de la situation de ceux qui n'en sont pas les destinataires.

Des deux éléments que nous venons d'utiliser pour analyser une résolution telle que l'acte de sanction, l'élément matériel nous paraît être le plus important : il est plus important de savoir quelle est la nature de la situation dans laquelle cet acte-condition place les agents d'exécution que de connaître la rigueur de cette situation ; c'est pourquoi la distinction de l'*invitation* et de l'*habilitation* constituera la charnière de notre étude ; la distinction des résolutions *contestables* et *incontestables* sera introduite à l'intérieur de la première.

Chapitre I : L'acte de sanction comme invitation.

Chapitre II : L'acte de sanction comme habilitation.

CHAPITRE PREMIER

L'ACTE DE SANCTION COMME INVITATION

131. — **Fonction et valeur de l'invitation.** — Nous examinerons dans ce chapitre les effets de l'acte de sanction en tant qu'il sollicite la participation à l'opération de sanction des correspondants qu'il constitue en agents d'exécution. L'attitude de ceux-ci dépend de leur volonté d'appliquer des sanctions : s'ils souhaitent le faire, et même si, politiquement, l'acte de sanction donne une base plus solide à leur action, vis-à-vis de la communauté internationale et de leur opinion publique, l'existence même de l'acte de sanction est pour eux juridiquement sans intérêt puisque, la question de l'habilitation étant pour l'instant laissée de côté, il n'a pour effet que de modifier la signification juridique de leur action, transformant une action étatique unilatérale en action corporative ; à plus forte raison ne leur importe-t-il pas que l'acte de sanction soit ou non contestable juridiquement, puisqu'ils n'ont pas l'intention de se soustraire à l'invitation qu'il contient. Il n'en va pas de même pour les correspondants qui cherchent à s'y dérober : du caractère contestable ou non de l'acte de sanction dépend pour eux la possibilité de refuser de l'exécuter, en invoquant des motifs d'opportunité ou même sans donner de justification, ou l'obligation de s'y conformer, sauf à invoquer des moyens juridiques tirés d'autres considérations que la contestabilité de l'invitation. C'est dire que la discussion sur la valeur de l'acte de sanction comme invitation s'alimentera surtout des objections de ceux qui la nient. On cherchera tout d'abord à identifier les actes de sanction incontestables (section I), avant de voir si les destinataires récalcitrants peuvent, en dépit de cette qualité, refuser de les exécuter (section II).

Section I

Le débat sur l'autorité de l'invitation

132. — **Critère de l'incontestabilité : appartenance et subordination.** — Ayant répudié l'opposition des décisions et des recommandations, qui n'a pas de valeur explicative et constitue un classement

a posteriori, et ne trouvant le plus souvent aucune mention indiquant clairement dans la résolution si elle est ou non obligatoire pour ses destinataires, nous devons chercher la réponse à cette question en partant de la *qualité que la résolution*, quelle que soit sa force, *donne à ses destinataires* en matière de sanctions : qu'elle les « invite », leur « demande », leur « recommande », etc., *elle tend à les constituer en agents d'exécution des sanctions*. Nous avons vu dans la première partie que cette attitude est généralement *légitime*, mais nous ne pouvons savoir si elle est *opérante* qu'en appliquant le critère le plus classique d'appréciation de la force obligatoire des normes en droit international : *une norme valable n'est opposable à son destinataire que s'il l'accepte ou s'il est dans une situation hiérarchique qui permet de se passer de son acceptation*, autrement dit s'il est une personne de droit international consentante, ou si, à défaut de consentement, il n'est qu'un organe subordonné sans personnalité juridique.

Nous regrouperons ces deux éléments sous les noms d'« *appartenance* » et de « *subordination* » : une norme émanant des Nations Unies et ayant le caractère d'un *acte de sanction n'est opposable aux destinataires* qu'elle constitue en agents d'exécution, c'est-à-dire n'est incontestable, *que si ces agents « appartiennent » aux Nations Unies et leur sont subordonnés* ; elle cesse de l'être dès qu'ils n'ont plus l'une de ces qualités. Le mot d'« *appartenance* » que nous employons ici à défaut d'un substantif approprié correspondant à la notion de « non-tiers », recouvre une notion peu homogène : parler à la fois des Etats et des organes qui « *appartiennent* » à l'organisation est parler de deux choses différentes ; dans un cas on s'attache à la qualité de membre, dans l'autre à la qualité d'organe ; mais si l'on garde à l'esprit la notion de « non-tiers », on voit ce qui unit les deux catégories dans une notion plus large, face à la notion de tiers : les Etats et les organes de l'Organisation constituent l'ensemble des éléments compris dans l'O.N.U. ou sur lesquels elle empiète, face à l'ensemble des éléments qui n'ont avec elle aucune intersection ; vue sous cet angle, la notion d'appartenance cesse d'être un jeu de mots et devient un concept opératoire ; nous en verrons l'utilité en particulier quand nous examinerons le cas des Institutions spécialisées, dont la singularité appelle un développement séparé (§ 2) ; nous l'éprouverons tout d'abord, conjointement avec le concept de subordination, dans des cas moins vétilleux (§ 1).

§ 1

LES CAS SIMPLES

Ces cas sont au nombre de quatre. Deux d'entre eux concernent des destinataires qui ne satisfont à aucun des éléments du critère : il s'agit des organisations internationales autres que l'O.N.U. (D) et des Etats non membres (C), également étrangers à la sphère de l'O.N.U., et qu'on étudiera en dernier. Deux autres satisfont au moins à l'un d'entre eux : d'une part les Etats membres (B), qui « appartiennent » aux Nations Unies, mais qui, à défaut d'une disposition expresse de la Charte, ne leur sont pas subordonnés ; d'autre part des organes de l'O.N.U. (A), qui par définition lui appartiennent, dont par conséquent la situation de subordination, contrairement aux autres agents d'exécution, ne peut être appréciée par rapport à l'Organisation dans son ensemble, mais par rapport à l'organe duquel émane l'acte de sanction, et dont certains seulement sont dans une situation de subordination. On étudiera ces quatre situations en sens inverse, en allant de celle où l'acte de sanction a le plus de force vers celle où il en a le moins.

A) LES ORGANES DE L'O.N.U.

133. — On passera vite sur le cas des recommandations adressées par un organe des Nations Unies à un autre. Nous avons vu que seuls le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale avaient le pouvoir de déclencher des sanctions ; ou que du moins, si d'autres se l'étaient reconnu, il ne pouvait être considéré comme légal que si l'ensemble du processus de sanction se déroulait en leur sein : peut-être un organe subsidiaire a-t-il le droit par exemple d'exclure un de ses membres, mais cette exclusion ne concerne que lui et ne fait appel à aucun agent d'exécution, Etat ou autre organe des Nations Unies, et puisque sa résolution ne produit d'effet que sur lui-même, il est inutile d'en chercher la valeur juridique aux yeux des agents d'exécution.

En revanche les autres organes, s'ils n'ont pas le pouvoir juridique (ni d'ailleurs les moyens matériels) de déclencher des sanctions, peuvent être chargés par ces deux organes principaux d'ap-

plier celles qu'eux-mêmes décident d'entreprendre, et dans cette mesure se pose le problème de l'autorité des actes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité à leur égard. Il n'est pas simple, et on ne croit pas pouvoir y répondre en déclarant, comme on le fait généralement quand il s'agit d'apprécier les effets juridiques des résolutions d'organes d'une organisation internationale sur d'autres organes de la même organisation, que les résolutions des organes supérieurs s'imposent aux organes inférieurs ; quels sont les organes inférieurs au sein de l'O.N.U. ? désigne-t-on par ce mot les organes d'exécution, auquel cas on fera du Secrétaire général un organe inférieur qui devra obéir aux résolutions de tous les autres ? mais les autres ont-ils toujours un pouvoir normatif permettant de les considérer comme supérieurs ? Ce n'est pas ici le lieu de répondre à une question beaucoup plus large que celle qui nous occupe actuellement, et nous préférons éviter de le faire. Nous nous y croyons autorisé par une constatation : un seul acte de sanction a fait appel jusqu'à présent à un autre organe des Nations Unies pour l'application de sanctions qu'il a déclenchées : la Résolution A/39 prise par l'Assemblée générale dans l'affaire d'Espagne ; dans tous les autres cas de collaboration des organes de l'O.N.U. sur la demande d'un autre organe, ce dernier s'est contenté de faire appel à leur concours pour suivre l'application des sanctions ; c'est le cas par exemple quand la résolution déclenchant l'opération prie le Secrétaire général de la transmettre aux agents d'exécution, de solliciter des renseignements auprès d'eux, de faire rapport à l'organe qui l'en charge, etc. (1), ou crée un organe subsidiaire chargé d'en suivre le déroulement et d'en assurer la coordination ; mais dans des cas comme ceux-ci, ces organes ne sont pas des agents d'exécution des sanctions, mais de simples collaborateurs techniques. Or dans la résolution A/39, l'Assemblée recommandait que « l'on empêche le gouvernement d'Espagne franquiste (...) de participer aux conférences ou autres activités qui peuvent être organisées par les Nations Unies (...) » ; cette invitation a suscité un tel mouvement d'exécution de sanctions contre l'Espagne que la question dans ce cas particulier, historiquement unique, est bien moins de savoir dans quelle mesure la résolution était contestable par les organes auxquels elle s'adressait, que de savoir si ceux-ci étaient habilités à l'appliquer ; la même question se posera à propos de l'invitation adressée aux Institutions spécialisées dans le même paragraphe ; on les examinera l'une et l'autre à ce titre (2).

(1) *Infra*, titre II, chap. 1.

(2) *Infra*, n^{os} 163-4.

B) LES ETATS MEMBRES

Aux Etats, il convient d'appliquer successivement les deux éléments du critère défini plus haut. Du point de vue de l'appartenance, on distingue immédiatement les Etats membres et les Etats tiers.

134. — Identification des résolutions incontestables. — Les Etats membres, appartenant à l'Organisation, ne seront soumis à ses résolutions que s'ils lui sont subordonnés ; l'appartenance vient de leur adhésion à l'O.N.U. ; la subordination ne peut naître que d'une disposition par laquelle ils ont accepté de se soumettre à ses décisions ; seul l'art. 25 peut constituer cette disposition en matière de sanctions. Mais on peut sans doute admettre la valeur obligatoire de décisions nettement assises sur l'art. 41, et qui ne se réfèreraient pas à l'art. 25, encore que le Conseil de sécurité n'ait pas manqué jusqu'à présent d'en faire mention (3).

On ne peut tenir pour une réelle difficulté la prétendue équivoque de certains paragraphes de la Résolution 253 ; cette résolution, dans l'ensemble obligatoire, n'est pourtant pas aussi nette que celle qui la précède : si la plupart de ses paragraphes portent la marque d'une « décision », certains se contentent d'une « prière » ou d'une « demande », ou même « soulignent la nécessité » des mesures qu'ils invitent les Etats à mettre en œuvre (4). Ces trois points paraissent être coiffés par la même référence du § 11 à l'art. 25 de la Charte, mais le fait qu'à une série de « décisions » succèdent des formes atténuées d'invitation manifeste avec assez de netteté l'intention de priver ces dernières de valeur obligatoire, même si cette conclusion a été discutée (5).

(3) S/Rés.232, § 3 : « rappelle aux Etats membres que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la présente résolution constituera une violation de l'art. 25 de la Charte » ; § 6 : « requiert tous les Etats membres de l'O.N.U. d'appliquer la présente résolution du C.S. conformément à l'art. 25 de la Charte ». De même, S/Rés.253, § 11, et, d'une manière moins directe : S/Rés.277, 4^e cons. (b) ; puis, de nouveau avec netteté : S/Rés.288 (1970), § 4 ; S/Rés.314 (1972), § 2 ; S/Rés.318 (1972), dernier considérant ; S/Rés.320 (1972), § 2. Sur l'incertitude de la Rés. 221, v. *supra*, n° 87.

(4) Respectivement § 9, 8 et 10.

(5) Dès le débat sur le vote du projet, mais plus encore au Comité de la Rés. 253 : A/AC.15/SR.8, à propos des 12 Etats ayant maintenu un consulat ou une représentation diplomatique (avec note du S.G. du 7 janvier 1969, in 2^e Rapport du Comité, S/9252, § 28-31 et annexe VIII) : 11 réponses, dont 4 soulignent le caractère facultatif du § 10 : Danemark, Etats-Unis, France, Suisse ;

135. — Régime des résolutions contestables. — Sous cette unique réserve, l'identification des résolutions contestables et non contestables par les Etats auxquels elles s'adressent ne présente pas de difficultés ; et la possibilité pour eux de refuser d'appliquer des résolutions contestables n'a jamais été mise en doute : les Etats qui n'appliquent pas les résolutions facultatives préfèrent généralement s'abriter derrière des arguments de légalité, quand ils en trouvent, que sous des raisons de pure convenance (6) ; on verra bientôt leur ingéniosité quand ces arguments sont les seuls disponibles (7) ; mais quand il s'agit d'une résolution dont la légalité ne fait pas de doute et qu'il leur est cependant loisible de contester, ils ne se font pas faute de le faire sur les seules raisons d'opportunité. Du côté des Etats appliquant les sanctions, on ne voit pas davantage de croyance en une obligation de le faire, sauf ça et là dans des formules curieuses où il vaut mieux voir un souci politique de montrer avec ostentation la volonté de se conformer à la décision de la majorité (8) ; on ne pourrait rien dire sur cette ques-

le Comité s'est contenté de prendre acte de cette divergence. Sur cette affaire, v. D. Ruzié, « Les sanctions économiques contre la Rhodésie », *Clunet*, 1970/20-56, et *Le pouvoir de sanction des organisations internationales*, 46-7 ; et P.M. Eisemann, *Les sanctions contre la Rhodésie*, 58-61.

(6) M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956/66-97, p. 87. L'importance que cet auteur attache à ces arguments de légalité, qui se justifie en effet par l'observation de la pratique, est renforcée par son interprétation de la notion de recommandation : il s'agit pour lui d'un acte ayant « pour objet de donner un contenu aux obligations sociales (des Etats membres) en face d'un problème particulier et actuel » (p. 86) ; dans ces conditions, l'Etat use, en n'appliquant pas la résolution, de son pouvoir conventionnel d'« apprécier individuellement la portée de ses obligations sociales » (p. 84) ; on comprend dès lors qu'il cherche des arguments pour étayer sa position en droit. Cette notion de la recommandation ne nous paraît pas acceptable dans le cas général ; la recommandation n'est pas normalement la concrétisation d'une norme univoque incluse dans la Charte, mais l'un des produits possibles de l'utilisation d'une procédure indéterminée au fond, permettant à l'organe compétent de prendre telle décision qui lui paraît opportune en fonction des circonstances ; on ne voit pas dans ce choix de trace de l'interprétation par cet organe des obligations conventionnelles des destinataires de sa résolution.

(7) *Infra*, sect. II.

(8) C'est sans doute à une telle arrière-pensée qu'il faut attribuer l'exposé des motifs du décret argentin appliquant la Rés.S/217, où on lit que, « compte tenu de l'appui de la délégation argentine à cette résolution et de la gravité de la situation », il y a lieu de remplir entièrement les engagements pris (Déc. du 18 février 1966, cité en annexe de S/7094 = A/6239 ; C.S.do., 21^e année, supp. janv. 1966) : l'approbation d'un projet au moment du vote n'a jamais constitué un motif suffisant pour rendre obligatoire une résolution facultative, non plus que la quasi-unanimité des opinions exprimées lors du scrutin, la fréquente répétition de la résolution, ni aucun des facteurs qui peuvent augmenter le poids d'une résolution contestable et en rendre l'inexécution plus difficile d'un point de vue politique, mais sans affecter son autorité juridique.

tion qui soit particulier aux résolutions de sanctions et qui n'ait été dit ailleurs à propos des résolutions des Nations Unies en général.

Une disposition de la Charte pourrait cependant faire douter de l'application à la matière des sanctions du droit commun des résolutions facultatives des Nations Unies, du moins dans le cas particulier des mesures recommandées par ses organes en application du chapitre VII ; c'est l'*art. 2 § 5*, aux termes duquel « les membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine *assistance* dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive ». Nous ne croyons pas qu'il faille lui accorder l'importance qu'y attachent les Etats partisans de l'application générale des sanctions dans certaines affaires (9). Rien ne permet de penser que cette disposition ne vise que les entreprises de sanctions obligatoires : nous savons que le Conseil de sécurité peut recommander des mesures coercitives aussi bien que les décider, et une action simplement recommandée n'en serait pas moins entreprise « conformément aux dispositions de la présente Charte » ; toutefois, si cette disposition avait pour objet de transformer indirectement une résolution contestable en résolution incontestable, et d'obliger les Etats à en appliquer le contenu, la possibilité pour le Conseil de moduler la gravité de ses entreprises de sanctions n'existerait plus ; et pour permettre de concilier au mieux la pratique du Conseil de sécurité et l'*art. 2 § 5*, il nous semble qu'il faut lire ce dernier en tant que « principe » et non en tant que norme à mettre sur le même plan que l'*art. 39* : l'*art. 2* énumère un certain nombre de principes d'action, de maximes adressées les unes à l'Organisation, les autres aux Etats membres ; parmi ces dernières, le § 5 énonce une maxime traditionnelle dans les organisations internationales, conséquence directe du principe d'appartenance, en l'absence d'un lien de subordination : les Etats, même ne participant pas aux sanctions facultatives, doivent se comporter de telle manière que l'action ne perde pas toutes ses chances de succès ; ce principe, de même nature et de même force juridique que celui par exemple qui veut que les Etats examinent réellement les recommandations qui leur sont adressées, est en somme l'un des multiples aspects du très compréhensif *principe de bonne foi*. Quelle peut être sa portée dans le cas présent ? Il nous semble qu'il ne s'oppose nullement à ce que les

(9) R.A.U., in A/C.4/SR.1592, § 1 (A.G.do., XX^e, 4^e com.), selon laquelle les membres de l'O.T.A.N., en continuant de fournir des armes au Portugal en dépit des résolutions antérieures de l'A.G. et du C.S. (toutes facultatives) violent l'*art. 2 § 5* de la Charte.

Etats ne reconnaissant pas pour eux-mêmes la valeur de la résolution contestable continuent par exemple à entretenir des relations commerciales avec l'Etat sanctionné en dépit d'une résolution les priant d'y mettre fin ; mais qu'il s'opposerait à ce que, profitant de la restriction du marché, ils s'emparent des places d'offrants et de demandeurs laissées vacantes par les Etats appliquant les sanctions (10) ; il s'opposerait de même à ce que les uns cherchent à compenser, dans l'intérêt de l'Etat sanctionné, les pertes résultant de l'application des sanctions par les autres (11). En somme l'appartenance aux Nations Unies implique que des Etats ne profitent pas de leur abstention pour contrecarrer l'action de l'O.N.U. avec des intentions intéressées, et suppose, surtout d'un point de vue juridique, la « neutralité » des Etats ne participant pas aux sanctions.

C) LES ETATS NON MEMBRES

136. — Les Etats tiers n'appartenant pas à l'Organisation, on ne saurait reconnaître une valeur obligatoire, si minime soit-elle, à des résolutions qui ne leur sont pas juridiquement opposables : l'art. 2 § 6 de la Charte n'énonce qu'un principe applicable à l'action des Nations Unies, à savoir que « l'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales » (12) ; ces derniers mots permettent de penser avec une relative certitude que cette disposition générale englobe les cas où les Nations Unies entreprennent une action de sanctions fondée sur le chapitre VII, mais il est sûr qu'elle ne s'adresse qu'à elles et non aux Etats en cause : la Charte leur donne un *principe d'action*, mais ne leur fournit *aucun moyen* de s'y conformer ; cela n'enlève pas aux appels des Nations Unies au concours des Etats tiers leur légitimité, mais cela interdit qu'on impose à ceux-ci la moindre obligation d'en tenir

(10) Ce genre de fluctuations est généralement assez facile à discerner quand les Etats communiquent les statistiques qui leur sont demandées par les N.U. (*infra*, n^{os} 180-1).

(11) On a tout lieu de croire, d'après les statistiques ou les présomptions résultant du refus de les produire, que l'Afrique du sud p.ex. a soutenu la Rhodésie de ces deux façons.

(12) En ce sens, R. Bindschedler, « La délimitation des compétences des N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1963 (I), t. 108/307-424, pp. 404-5, qui énonce ce principe avec beaucoup de fermeté.

compte, qui ne trouverait aucune justification dans la Charte, laquelle ne lie que les Etats membres, ni dans aucune norme de droit international général (13).

La chose ne semble jamais avoir fait de doute dans la pratique des Nations Unies, et si la République fédérale d'Allemagne par exemple a pu être critiquée par certains Etats pour l'aide qu'elle fournissait à des Etats faisant l'objet de sanctions, cela a toujours été pour des raisons polémiques, qui valent aussi bien pour les Etats membres s'attirant les mêmes reproches à propos de simples recommandations de l'Assemblée générale (14) ; il existe peu de documents dans lesquels des Etats non membres aient indiqué qu'ils appliquaient des sanctions en soulignant qu'ils n'y étaient pas tenus : la R.D.A. l'a fait cependant, s'est référée nettement à la résolution et à la disposition faisant appel aux tiers, et a déclaré agir conformément à l'art. 2 § 6 (15) ; il n'est pas interdit de voir dans le silence des autres Etats la confirmation que le caractère juridiquement contestable des résolutions pour les Etats tiers constitue aux yeux des Etats membres une évidence. Elle est pourtant quelque peu contredite par la singulière résolution du 28 février 1972, où le Conseil de sécurité prie tous les Etats d'appliquer pleinement ses résolutions antérieures contre la Rhodésie « conformément à leurs obligations aux termes de l'art. 25 et de l'art. 2 § 6 de la Charte » ; mais il est revenu très vite à une conception plus raisonnable (16).

(13) Pour un exemple d'appel aux Etats non membres fondé sur l'efficacité accrue que pourrait donner aux sanctions leur aide bénévole, v. A/Rés.503 A (VI) du 12 janvier 1952 (A.G.do., VI^e, supp. n° 20/2), § 7 : « invite les Etats qui ne sont pas membres de l'O.N.U. à prendre acte du Rapport (...) et à examiner les moyens par lesquels ils pourraient contribuer avec le maximum d'efficacité (...) à l'exécution des mesures collectives prises par les N.U., conformément aux buts et aux principes de la Charte ».

(14) On trouve cette critique même dans la déclaration d'un autre non-membre (R.D.A., Déclaration sur l'application de la Rés. 232, transmise par la Bulgarie : S/7794, C.S.do., 22^e année, supp. janv. 1967/201).

(15) S/7794 préc. La déclaration de la R.F.A. à propos de la Rés. 217 (S/7181, note verbale du représentant de la R.F.A., C.S.do., 21^e année, supp. janv. 1966/192) n'a pas la même netteté : la R.F.A. applique certaines mesures « conformément à S/Rés.217 » mais ne dit pas pourquoi. La déclaration de la Suisse sur l'application de S/Rés.232 ne se réfère qu'à sa qualité d'Etat neutre et non à sa qualité de tiers (in Rapport du S.C. S/7781, Ann. II, p. 117). Pour la première, v. D. von Schenk, « Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der V.N., besonders im Falle Rhodesiens », *Z.a.ö. R.V.R.* 1969/237-319 ; pour la seconde, v. les références citées *infra*, n°s 155 et s., en particulier Bindschedler.

(16) S/Rés.314 (1972), 28 février 1972, § 2 ; S/Rés.318 (1972), 28 juillet 1972, Préambule (dernier alinéa) et § 6.

D) LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

137. — On a vu (17) le sort réservé par la pratique à la coopération de l'O.N.U. et des organisations régionales dans la mise en œuvre par celles-ci des sanctions décidées par celle-là : traitée plutôt en *agent de coordination des mesures prises par ses membres* en exécution des décisions de l'O.N.U., l'O.U.A. n'est évidemment pas subordonnée à une Organisation à la sphère de laquelle, par ailleurs, elle n'appartient pas. L'appartenance était plus marquée dans le système de la Charte, dont les auteurs pensaient peut-être qu'elle imposait aux organisations régionales de se conformer aux invitations reçues de l'O.N.U. ; rien de tel aujourd'hui, alors que leur autonomie est devenue à peu près totale.

Mais alors même que l'O.N.U. n'avait pas encore abandonné l'idée d'appliquer un jour les mécanismes du chapitre VIII, la référence aux organisations régionales comme collaborateurs directs des actions coercitives de l'O.N.U. était déjà devenue un pur verbalisme ; on s'en convainc à la lecture des rapports de la Commission des mesures collectives, à laquelle son mandat, résultant de la Résolution A/377 A (V) du 3 novembre 1950, § D 11, donnait pour tâche d'étudier les méthodes utilisables aux fins de maintien de la paix « compte tenu des dispositions concernant la légitime défense collective et les accords régionaux (art. 51 et 52 de la Charte) » ; il y a là une référence indéniable aux *organisations régionales* en tant qu'instruments utilisables pour des actions coercitives des Nations Unies. Mais que retire la Commission de ces dispositions ? On lit dans son premier rapport (18) que les *Etats* devraient chercher à obtenir pour les sanctions économiques et financières le concours des autres organisations internationales ; on trouvera dans le troisième rapport une phrase analogue (19) ; entre-temps l'Assemblée générale a entériné cette nouvelle tendance dans sa Résolution A/503 (VI) du 12 janvier 1952, dont le § 6 recommande « que les Etats membres de l'O.N.U. qui appartiennent à d'autres organismes internationaux ou qui sont parties à des accords internationaux conclus conformément à la Charte ne parti-

(17) *Supra*, n° 115.

(18) A/1891 du 30 octobre 1951 (A.G.do., VI^e, supp. n° 13), § 161 et 10° « principe directeur » (§ 164).

(19) A/2713 du 17 août 1954 (A.G.do., IX^e, Ann. pt. 19/ 1), § 3 de sa résolution : « (...) le cas échéant, les Etats devraient chercher à obtenir auprès des organismes internationaux auxquels ils appartiennent et pour l'application des accords auxquels ils sont parties, ou par leur intermédiaire (...) tout l'appui possible pour les mesures collectives prises par les N.U. ».

cipent pas seulement à titre individuel au système de sécurité collective des Nations Unies, mais s'efforcent également le cas échéant d'obtenir, à l'intérieur de ces organismes et grâce à ces accords (...) tout l'appui possible en faveur des mesures collectives prises par les Nations Unies ». Les débats ne permettent pas de douter que les organisations régionales ne fassent partie des organisations internationales visées par toutes ces dispositions, au même titre que toutes autres organisations.

Mais voilà justement où réside l'important *glissement constitutionnel* qu'apportent ces résolutions ; les accords régionaux ne sont plus considérés comme une pièce maîtresse du système des Nations Unies, appartenant dans une certaine mesure à ce système et auxquelles de ce fait l'O.N.U., qui en était la clef de voûte, aurait pu, peut-être, adresser des recommandations insusceptibles de contestation ; et plus encore, *ils perdent même leur qualité d'interlocuteur*, puisque leur collaboration n'est plus destinée à être sollicitée directement, mais par l'*intermédiaire des Etats membres* à la fois de ces organisations régionales et des Nations Unies. Voilà bien en quoi la référence au chapitre VIII n'a plus aucun sens, car ce chapitre suppose que les organisations internationales en cause soient de véritables partenaires de l'O.N.U. ; dans le système résultant de la résolution A/503, plus d'autres partenaires que les Etats ; le système glisse en fait du chapitre VIII à l'art. 48 § 2, en vertu duquel les décisions du Conseil de sécurité « seront exécutées par les membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux dont ils font partie ».

Jamais depuis les organisations régionales n'ont été considérées comme de véritables partenaires de l'O.N.U. dans l'exécution des sanctions, et s'il est arrivé que, dans des résolutions sur les affaires récentes de décolonisation, les organes des Nations Unies s'adressent à nouveau à elles et non à leurs Etats membres, et se réfèrent au chapitre VIII de la Charte et non à l'anodin art. 48 § 2, il ne s'est jamais agi d'une véritable « utilisation » de l'O.U.A. par exemple, dont le concours en tant qu'organisation aurait pu pourtant être utile compte tenu de l'intérêt particulier que cette organisation pouvait porter aux affaires faisant l'objet de sanctions. Les organisations régionales, de leur côté, n'ont pas manifesté un souci très vif de collaborer avec les Nations Unies, et l'action de l'O.U.A. a plutôt tendu à inciter l'O.N.U. à entreprendre une action qu'à la seconder dans cette entreprise ; ses membres avaient d'eux-mêmes, soit individuellement, soit à l'invitation de l'O.U.A., entrepris des actions indépendantes de celle de l'O.N.U., et il est de ce fait diffi-

cile de voir en elle un organe discipliné d'exécution des sanctions ; il n'a d'ailleurs jamais été dans les intentions de l'O.N.U. de le lui demander, et les résolutions dans lesquelles il est fait appel à son concours sont d'une extrême modération (20).

§ 2

UN CAS COMPLEXE : LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

Dans les discussions juridiques qu'à suscitées la question de l'application par la B.I.R.D. et le F.M.I. des résolutions de l'O.N.U. contenant des sanctions économiques contre l'Afrique du sud et le Portugal, le problème a presque toujours été envisagé sous l'angle de la possibilité pour ces deux organisations de faire intervenir des motifs politiques dans le choix qu'elles font des Etats auxquels elles accordent leur concours, et accessoirement sous l'angle de la régularité formelle des résolutions de l'O.N.U. ; on examinera plus loin ces deux points (21), qui posent l'un un problème de validité de l'acte de sanction comme habilitation, l'autre un problème de régularité juridique d'une invitation supposée incontestable. Mais il importe avant tout de savoir s'il existe des résolutions des Nations Unies qui soient incontestables pour les Institutions spécialisées. La question ne s'était pas posée à l'origine (A) ; les affaires récentes de sanctions ont conduit à remettre en cause cette conception initiale (B).

A) LA CONCEPTION INITIALE : L'INVITATION AUX ETATS MEMBRES DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

138. — Dès le début de l'activité de l'O.N.U., les Institutions spécialisées ont été mises à contribution comme agents d'exécution de sanctions décidées par l'O.N.U. ; mais le cas de l'Espagne est peu probant : il ne s'agissait en effet que de ne pas admettre un Etat au sein des futures Institutions spécialisées, et ces dernières étaient moins intéressées que leurs Etats membres ; aussi bien la Résolution A/39, recommandant « que l'on empêche (l'Espagne) d'adhérer à des institutions internationales établies par les Nations

(20) P.ex. S/Rés.217 dans l'affaire de Rhodésie, § 10 : « Prie l'O.U.A. de faire tout ce qui est en son pouvoir pour aider à l'application de la présente résolution, conformément au chap. VIII de la Charte ».

(21) *Infra*, n^{os} 162 et 145.

Unies ou reliées à l'Organisation » s'adressait-elle moins auxdites institutions qu'aux Etats en tant qu'ils pouvaient être appelés à voter sur la candidature de l'Espagne ; cette résolution a été prise en considération, et l'Espagne n'a pas été invitée aux conférences constitutives ; il y avait là un premier précédent, mais moins significatif que ceux qu'allait engendrer l'affaire de Corée.

Les rapports successifs de la Commission des mesures collectives envisagent à vrai dire la collaboration des Institutions spécialisées moins sous l'angle des mesures négatives qu'elles peuvent être invitées à prendre contre les Etats sanctionnés que sous celui des mesures d'aide aux Etats victimes de l'agression, ou plus rarement aux Etats participant aux sanctions ; cette tendance évoluera par la suite vers un équilibre entre les deux activités, et les Institutions spécialisées seront de plus en plus traitées, dans les affaires de décolonisation, comme des collaborateurs de l'O.N.U. à ce double titre : organes d'exécution des sanctions, et organes d'aide aux Etats les plus vulnérables, ce qui, pour les organisations vouées à la poursuite du développement en particulier, paraît plus conforme à leur objectif constitutionnel que la première activité. Et la prédominance de ce rôle autour de 1950 montre assez que, dans l'esprit de l'O.N.U. d'alors, le rôle d'exécutant des sanctions n'était qu'accessoire. Le Conseil économique et social avait cependant demandé au Secrétaire général de se concerter avec les Institutions spécialisées pour déterminer l'aide que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale pourraient leur demander en ce qui concerne le maintien et le rétablissement de la paix et de la sécurité (22). Les accords liant l'O.N.U. aux Institutions spécialisées les déclareraient déjà prêtes à collaborer à cette activité (23) ; certaines ont pris des résolutions disposant qu'elles coopéreraient aux fins énoncées dans la résolution A/377 (24).

(22) Rés.363 (XII) du 14 mars 1951.

(23) U.I.T., art. VI, « Assistance à l'O.N.U. » : « L'Union convient de coopérer avec l'O.N.U., ses organismes principaux et subsidiaires, et de leur fournir toute l'assistance qui lui sera possible, conformément à la Charte des N.U. et à la Convention internationale des télécommunications, en tenant pleinement compte de la situation particulière de ceux de ses membres qui ne sont pas membres de l'O.N.U. » ; O.M.M., art. VI : *id.* ; U.P.U., art. VI, dans le même sens, avec une formule différente. Les autres organisations sont liées en vertu de la même formule, et « convien(nent) de coopérer avec le C.E.S. en fournissant telles informations et telle assistance que le C.S. pourrait demander, y compris l'assistance destinée à permettre l'application des décisions du C.S. pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales » (O.I.T., VII ; O.M.S., VII ; F.A.O., VI ; U.N.E.S.C.O., VIII ; O.A.C.I., VII ; O.I. Réfugiés, VII ; I.M.C.O., VI) (textes de ces accords in : O.N.U., Accords entre l'O.N.U. et les I.S., ST/SG/1).

(24) O.I.T., Rés. du 26 juin 1951 ; U.N.E.S.C.O., Rés. du 11 juillet 1951.

Quant à la Commission des mesures collectives, sa position est assez incertaine : son premier rapport (25), fait de l'exclusion et de la suspension de l'exercice des droits et privilèges d'Etat membre des Institutions spécialisées l'une des mesures qualifiées de « politiques », applicables aux Etats faisant l'objet de sanctions (26), mais, déclarant par ailleurs que l'O.N.U., en déclenchant des sanctions financières, devrait tenir au courant la B.I.R.D. et le F.M.I. de ces mesures pour qu'ils cessent de fournir une assistance financière à l'Etat sanctionné (27), il montre que la Commission ne voit pas dans les Institutions spécialisées de simples exécutants obligés d'appliquer des résolutions, qui n'ont que le caractère de recommandations (28) ; à moins que l'on ne considère que la Commission distingue le cas des Institutions en général et celui des institutions financières, auxquelles une plus grande liberté serait laissée dans l'application des résolutions de l'O.N.U. ; c'est bien ce qu'indique le Rapport, qui souligne (29) la différence de rédaction entre les accords passés avec l'O.N.U. par les institutions financières, qui déclarent qu'elles « prennent en considération » les décisions du Conseil de sécurité, et ceux passés avec les autres Institutions spécialisées, qui sont beaucoup plus nets quant à leur obligation de l'assister dans le maintien de la paix et de la sécurité ; notons cependant que cette distinction, si elle est valable pour les décisions du Conseil, ne s'impose pas toujours forcément pour ses recommandations ou pour celles de l'Assemblée générale : si on peut admettre que les Institutions spécialisées n'aient pas plus d'autonomie que les Etats quand il s'agit d'appliquer un acte incontestable du Conseil de sécurité, on ne voit pas au nom de quoi elles devraient en avoir moins qu'eux quand la force inférieure de la résolution laisse à ceux-ci la possibilité de ne pas l'appliquer. Quoi qu'il en soit, le principe est bien à cette époque que les Institutions spécialisées, n'ayant pas été conçues comme des organes d'exécution des actes de l'O.N.U., ne sont pas obligées de les appliquer, mais peuvent néanmoins jouer un rôle utile en matière de sanctions (30).

(25) A/1891 du 30 octobre 1951 (A.G.do., VI^e, supp. n° 13).

(26) § 38 (e) et (f).

(27) *Ibid.*, § 99 et 102 n° X, parmi les mesures que pourrait comprendre une résolution de sanctions.

(28) Par définition, puisque la Commission des mesures collectives a été chargée par l'A.G. d'examiner les mesures que cette même assemblée pourrait prendre.

(29) § 151.

(30) *Ibid.*, § 154.

On ne voit pas que cette conception ait été répudiée dans les rapports suivants de la Commission des mesures collectives (31), qui, comme le premier, reposent en définitive sur un principe simple : les Institutions spécialisées et l'O.N.U. ont *grosso modo* la même composition ; il est par conséquent naturel qu'en dépit de leur différence de buts, ces deux catégories d'organisations ne se contredisent pas l'une l'autre ; aussi *les recommandations visant les Institutions spécialisées leur sont-elles moins adressées qu'aux Etats membres eux-mêmes*, en tant qu'ils sont aussi membres des Institutions spécialisées, et auxquels on demande d'agir au sein de celles-ci de telle manière que les Institutions spécialisées coopèrent avec l'O.N.U. dans l'exécution des sanctions : de même qu'elle avait recommandé dans sa résolution A/39 que « l'on » empêche le gouvernement espagnol d'adhérer aux futures Institutions spécialisées, prolongeant ainsi la recommandation adressée aux Etats dans sa résolution A/32 de se conformer aux déclarations de San Francisco et de Potsdam dans la conduite de leurs relations avec l'Espagne, l'Assemblée générale recommande dans la résolution A/503 A (VI) du 12 janvier 1952 (32) « que les Etats membres de l'O.N.U. qui appartiennent à d'autres organismes internationaux (...) ne participent pas seulement à titre individuel au système de sécurité collective des Nations Unies, mais s'efforcent également le cas échéant d'obtenir, à l'intérieur de ces organismes (...) tout l'appui possible en faveur des mesures collectives prises par les Nations Unies » ; et de même la Commission des mesures collectives incorpore dans son dernier rapport (33) une résolution du 27 août 1954, où elle estime que, « le cas échéant, les Etats devraient *chercher à obtenir auprès des organismes internationaux auxquels ils appartiennent* (...) tout l'appui possible pour les mesures collectives prises par les Nations Unies ».

Certes, ces résolutions visent avant tout les accords régionaux et les organisations régionales, que les Nations Unies étaient très

(31) A/2215 du 22 octobre 1952 (A.G.do., VII^e, supp. n° 17), A/2713 du 13 septembre 1954 (A.G.do., IX^e, Ann. pt. 19/1). Notons toutefois qu'un membre de la Commission a vu dans les principes posés par le Rapport A/2215 une négation de l'autonomie des I.S. telle qu'elle était affirmée dans A/1891 (séances de discussion du 2^e rapport par la C.M.C. : A/AC.43/SR.16, Venezuela, p. 4 du document mimeographié). On ne voit pourtant pas ce qui, dans l'affirmation que les Institutions prêtent leur concours en prenant des mesures « consistant à retirer des avantages ou des services ou à suspendre l'exercice des droits afférents à la qualité de membre » (§ 71 c du Rapport A/2215), va au-delà des principes posés dans A/1891. Remarquons à ce propos que la critique du Venezuela glisse immédiatement de la question de la subordination des Institutions à celle de leur spécialité, qu'on étudiera plus loin.

(32) Préc. (note 13).

(33) A/2713, préc.

soucieuses à l'époque d'associer aux opérations de sanctions, et pour lesquels on conçoit beaucoup moins bien que pour les Institutions spécialisées l'autorité directe de l'O.N.U. ; mais la compréhension à dessein très vaste de ces formules permet de les appliquer aussi bien au cas des Institutions spécialisées, d'ailleurs visées sans aucun doute par une phrase analogue qui figure dans l'un des « principes directeurs » assignés aux opérations de sanctions par la Commission des mesures collectives (34), en vertu duquel *les Etats membres devraient « obtenir des autres organisations internationales auxquelles ils appartiennent qu'elles contribuent (...) aux mesures économiques et financières décidées ou recommandées par l'O.N.U. »* : ici, pas d'allusions aux accords régionaux, pas de mention tendant à restreindre l'application à certaines organisations internationales, mais une formule très générale, applicable aux Institutions spécialisées comme à toutes les autres. De tous ces textes convergents on a le droit de conclure que l'O.N.U. n'entend pas plus imposer son autorité aux Institutions spécialisées à l'époque de la guerre de Corée qu'elle ne voulait le faire au temps de l'affaire d'Espagne ; tout au plus recommande-t-elle aux Etats, mais *aux Etats seuls*, qu'ils ne contredisent pas par leur action au sein des Institutions spécialisées l'action des Nations Unies, et même qu'ils l'appuient (35).

**B) LA CONCEPTION ACTUELLE : L'INVITATION
AUX INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES**

139. — Le problème de l'indépendance des Institutions spécialisées. — Cette conception pouvait s'imposer sans difficulté alors qu'il ne s'agissait que de poser des principes théoriques, dont on étudiait la portée, non pour les appliquer immédiatement sur le terrain, mais pour savoir comment on devait en envisager l'application le moment venu. Elle ne pouvait plus être admise sans discussion quand il s'est agi de solliciter l'intervention concrète des Institutions spécialisées dans des affaires précises, face à une situa-

(34) A/1891, préc., § 164, n° X.

(35) L'existence de moyens de pression de l'O.N.U. sur les I.S., tels que la subordination de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération à la mise en œuvre par l'I.S. de la sanction recommandée par l'O.N.U. (cas de l'O.A.C.I. dans l'aff. d'Espagne) ne met pas en cause cette conclusion : l'utilisation d'une pression politique (même par des armes juridiques) n'atteste pas la croyance de celui qui la met en œuvre au caractère obligatoire de la mesure qu'il entend faire appliquer, ni à la subordination de celui contre qui il l'exerce (sur cette question des moyens de pression, v. *infra*, n°s 182-4).

tion déjà réalisée ; c'est ce qui explique les difficultés rencontrées par les Institutions spécialisées dans les affaires de décolonisation, où leur concours a été sollicité par l'O.N.U. (36). L'inexécution de ces résolutions par les deux organisations internationales qui pouvaient le mieux être associées à des sanctions économiques en ce que, n'ayant pas un rôle de régulation mais fournissant des prestations, elles peuvent porter préjudice à un Etat en lui en refusant le bénéfice, a donné naissance à un débat juridique d'une tout autre ampleur que celui, très secondaire, qu'avait suscité la discussion au sein de la Commission des mesures collectives. Le problème de l'autonomie des Institutions spécialisées n'en constitue pas le centre : la B.I.R.D. a préféré se placer sur le terrain de la possibilité de passer outre à sa spécialisation dans un domaine technique pour intervenir dans des affaires considérées comme politiques, et les représentants qualifiés de l'O.N.U. ont dû lui répondre sur ce plan (37) ; le thème de l'indépendance de la Banque est cependant sous-jacent, et nous devons faire apparaître plus nettement ce premier aspect du problème des relations entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées, qui gouverne selon nous l'ensemble de la question.

(36) Outre les résolutions du Comité des 24, qui ne constituent pas des actes de sanction, l'A.G. (et elle seule) a sollicité les I.S. de participer aux sanctions qu'elle invitait par ailleurs les Etats à mettre en œuvre, dans des résolutions, dont deux (A/Rés.2184 et 2270) sont des répétitions, ce qui indique déjà les difficultés qu'elle a rencontrées : une résolution dans l'affaire de l'Afrique du sud, A/2054 (XX) du 15 décembre 1965, dont le § 10 renforce les mesures déjà recommandées aux Etats par une invitation aux Institutions de « prendre les mesures nécessaires pour refuser l'assistance technique et économique au gouvernement sud-africain » ; trois résolutions dans l'affaire des territoires portugais : A/Rés.2107 (XX) du 21 décembre 1965, faisant appel au § 9 « à toutes les I.S., en particulier à la B.I.R.D. et au F.M.I., pour qu'elles s'abstiennent d'accorder au Portugal une aide financière, économique ou technique » ; les résolutions déjà mentionnées A/2184 (XXI) du 12 décembre 1966 (§ 9) et A/2270 (XXII) du 17 novembre 1967 (§ 13) ; enfin une résolution concernant l'ensemble des affaires de décolonisation et visant donc à la fois l'Afrique du sud et le Portugal, A/Rés.2105 (XX) du 20 décembre 1965, dont le § 11 va dans le même sens.

(37) Sur ce second aspect, v. *infra*, n^{os} 162 et 165. Les éléments du dossier sont les suivants : une audition du représentant de la B.I.R.D. par la 4^e Commission, suivie d'un débat, le 18 novembre 1966 (A/C.4/SR.1645 ; A.G.do., XXI^e, 4^e com.) ; une audition du Conseiller juridique par la même assemblée, suivie d'un débat, le 3 décembre 1966 (A/C.4/SR.1653 ; *ibid.*) ; et, à la suite de deux résolutions, A/2184 (XXI) préc., priant le S.G. d'engager des conversations avec la Banque pour obtenir qu'elle se conforme aux résolutions antérieures (§ 10), et A/2202 A (XXI) du 16 décembre 1966 allant dans le même sens (§ 6 d), un rapport du S.G., A/6825 du 15 septembre 1967 (A.G.do., XXII^e), comportant en annexe un examen critique de la position de la Banque (Ann. I) et la lettre du Conseiller général de la Banque du 5 mai 1967 (Ann. II) transmettant un memorandum du département juridique.

140. — 1^o Inexistence d'une subordination « par nature » : la qualité de tiers. — Les Institutions spécialisées sont sans aucun doute des tiers par rapport à l'O.N.U. Ce fait n'a jamais été nié directement, mais deux facteurs incitent ceux qui tentent de faire d'elles en quelque sorte des organes des Nations Unies à mettre cette qualité en doute :

— Le premier est que les Institutions spécialisées sont des « créations de l'O.N.U. », ils diraient volontiers des « créatures », au même titre que, par exemple, les organes subsidiaires (38) ; de là l'idée qu'elles ne tiennent leurs pouvoirs que de l'O.N.U. et que le refus de se plier aux résolutions de ses organes, qui, même si elles ne sont pas obligatoires pour les Etats, le sont forcément pour des organes inférieurs en vertu du principe admis dans les organisations internationales, constitue une sorte de rébellion. Cette prétention des Nations Unies est inadmissible : les Institutions spécialisées n'ont pas plus été créées par l'O.N.U. que les organisations régionales par exemple ; elles ont été créées par des accords inter-étatiques, parfaitement indépendants de la Charte des Nations Unies, et ensuite seulement, ont noué, sur un pied d'égalité, des liens privilégiés avec l'O.N.U., faisant d'elles un rouage du système des Nations Unies ; ce sont des organisations internationales comme les autres, auxquelles cependant l'accord qu'elles concluent avec l'organisation générale confère leur qualité d'« Institutions spécialisées », membres de la famille des Nations Unies (39) ; quelles que soient les différences qui peuvent exister entre ces sortes de liens et ceux qui unissent l'O.N.U. aux organisations régionales, il n'y a pas de différence de nature fondamentale, et s'il y en a une, ce serait plutôt au détriment de ces dernières qui n'ont passé aucun accord avec l'O.N.U., et ne tiennent leur qualité d'agents d'exécution du système des Nations Unies que d'une convention qui leur est extérieure, la Charte de l'O.N.U.

— Mais ici intervient sans doute le deuxième facteur : alors que l'ensemble des membres de l'O.N.U. et les divers ensembles des membres des organisations régionales ne se recoupent que faiblement, et que les organisations régionales ont une extension incom-

(38) A/C.4/SR.1645 § 96 (Togo) et, § 99, la réfutation par le Conseiller juridique de la Banque. V. aussi L. Delbez, « Les pouvoirs du C.E.S. », *Mél. Scelle*, t. I/213-240, qui dit de l'O.I.T. qu'elle était « une sorte de filiale de la S.D.N. » (p. 220).

(39) R. Bindschedler, « La délimitation des compétences des N.U. », *R.C.A. D.I.*, 1963 (I), t. 108/307-424, p. 411.

parablement inférieure à celle de l'O.N.U., les Institutions spécialisées sont comme elle des organisations universelles ou peu s'en faut, et *leur composition coïncide* presque parfaitement avec celle de l'O.N.U. ; la contradiction entre leurs positions est alors plus choquante. L'argument peut avoir deux significations : il peut d'abord vouloir dire que les Etats membres de l'O.N.U., agissant en tant que membres des Institutions spécialisées, ne peuvent logiquement contredire dans leur seconde situation les positions qu'ils ont adoptées dans la première ; nous avons déjà rencontré cet argument, dont nous avons vu qu'il figurait au premier plan des préoccupations de la Commission des mesures collectives ; on y reviendra tout à l'heure, et on se contentera de noter ici qu'il ne concerne que l'attitude des Etats membres et non celles des Institutions spécialisées en tant que personnes distinctes. Mais l'argument peut aussi revêtir une seconde signification et vouloir dire que, ayant la même composition, les deux catégories d'organisations doivent avoir les mêmes objectifs ; argument spécieux bien sûr, qui méconnaît le principe juridique et politique de spécialité, connexe à la notion de personnalité juridique, mais qu'on trouve cependant énoncé avec plus ou moins de netteté dans plusieurs interventions (40).

Ces deux sortes d'arguments, tirés du caractère d'émanation de l'O.N.U. et de la coïncidence des compositions, sont en fait des arguments politiques et sentimentaux ; il importe d'examiner l'autonomie des Institutions spécialisées en partant d'un principe juridique sûr : leur *qualité de tiers*, avec tout ce qu'elle implique en droit, c'est-à-dire pas forcément l'indépendance, mais une *dépendance qui ne peut qu'être la conséquence*, soit de dispositions de leurs constitutions, soit d'accords passés avec les Nations Unies, soit enfin d'une *acceptation* résultant de la conduite ultérieure de leurs organes ayant le caractère d'une interprétation de leurs obli-

(40) A/C.4/SR.1653 § 32 (Conseiller juridique de l'O.N.U.) est très net : les idées de communauté de membres et de communauté d'objectifs y sont complètement liées. A des degrés moindres et avec des nuances, on retrouve le même argument dans la déclaration du Conseiller juridique à la 4^e Commission (A/6825, Ann. I, § 41), selon lequel la B.I.R.D., étant liée à l'O.N.U., ne peut faire totalement abstraction de la condamnation unanime de l'Afrique du sud et du Portugal par la communauté internationale, et qui ajoute que les I.S. et l'O.N.U., créées ensemble, ont été destinées à travailler de concert et non en opposition ; dans le même sens, la lettre du Conseiller juridique au Conseiller général de la Banque du 20 juillet 1967 (A/6825, Ann. III), selon laquelle l'indépendance de la B.I.R.D. telle que celle-ci la voit serait difficilement conciliable avec le fait que les membres de tous les organismes des N.U. servent une cause commune : la réalisation des buts de la Charte.

gations (41). Sur ces trois points, la position des *institutions financières* et des *autres organisations* paraît différer quelque peu.

141. — 2°) Le refus de l'inféodation : les institutions financières. Pas de subordination dans l'accord entre la B.I.R.D. et l'O.N.U. — Rien dans les constitutions des institutions financières ne permet de discerner une inféodation à l'O.N.U. ; elles contiennent d'ailleurs peu de dispositions relatives aux rapports avec elle, qu'on trouve essentiellement dans l'accord entre l'O.N.U. et la B.I.R.D. entré en vigueur le 15 novembre 1947, qui, d'entrée de jeu, pose un principe fondamental : « (...) par suite de ses attributions internationales, et des articles de ses statuts, la Banque est une organisation internationale *indépendante* et doit fonctionner comme telle » (42). L'art. 4 section 3 constitue l'application de ce principe aux activités de la B.I.R.D. : « L'O.N.U. reconnaît que les mesures à prendre par la Banque au sujet de tout emprunt doivent être réglées par la Banque, qui exerce son jugement en toute *indépendance*, conformément à son statut » ; la suite précise l'esprit de cette disposition : « L'O.N.U. reconnaît en conséquence qu'il serait de saine politique que l'Organisation évite de faire à la Banque des recommandations au sujet de tel ou tel emprunt (...) » ; par là l'O.N.U. s'interdit seulement de chercher à influencer les autorités compétentes ; cela n'implique pas qu'elle renonce à son éventuel pouvoir de leur recommander des mesures, ou même de les ordonner, quand la nature particulière des affaires en cause lui donne une compétence l'emportant sur celle de l'Institution spécialisée ; mais il faut trouver ailleurs une disposition lui accordant ce pouvoir (43).

Les tenants de la thèse hiérarchique l'ont cherchée dans l'art. 6 section 1 de l'Accord, qui convient précisément au cas des sanctions : « La Banque *prend note* de l'obligation que ceux de ses membres qui sont également membres de l'O.N.U. ont assumée aux

(41) C.W.Jenks, « Coordination : a new problem of international organization », *R.C.A.D.I.*, 1950 (II), t. 77/153-303, p. 186 ; R.J. Dupuy, « Le droit des relations entre les organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960 (II), t. 100/457-589, p. 565, souligne très nettement le volontarisme de l'établissement des liens entre l'O.N.U. et les I.S. qui, à l'origine, ne relèvent que des Etats participant à leur création.

(42) Art. 1, sect. 2, rappelé d'ailleurs par le représentant de la Banque (A/C.4/SR.1645, § 62). Texte de l'Accord in : *O.N.U., Recueil des traités*, 1948, vol. 16, n° 109.

(43) Nous ne partageons pas le scrupule de R.J. Dupuy (*op. cit.*, 540-1), qui s'interroge sur la légalité de cette clause ; le fait que, comme il le souligne, elle fasse aux institutions financières une situation plus libre qu'aux autres I.S. ne nous paraît nullement choquant, à défaut d'une définition positive de cette catégorie d'organisations.

termes du § 2 de l'art. 48 de la Charte des Nations Unies, et par laquelle ils sont tenus d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité, grâce à leur action dans les Institutions spécialisées appropriées dont ils font partie, et *prendra dûment en considération*, dans la conduite de son activité, les décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu des art. 41 et 42 de la Charte des Nations Unies ». La portée de cette disposition a été très discutée ; elle est pourtant parfaitement claire : il y est question de l'obligation qu'ont les Etats de se conformer aux décisions obligatoires du Conseil de sécurité en vertu de l'art. 25 de la Charte ; cette obligation inclut celle de contribuer à l'orientation de l'action des Institutions spécialisées dans le même sens que celle de l'O.N.U., ce qui ne nuit en rien à l'autonomie des Institutions spécialisées, à l'égard desquelles cette résolution, tout obligatoire qu'elle soit pour les Etats, n'a absolument aucun effet direct (44). On peut d'autant moins douter du sens de cette disposition qu'elle a fait l'objet de discussions au moment de son adoption entre l'O.N.U., qui cherchait à se donner un pouvoir direct sur la Banque, et la B.I.R.D. et le F.M.I. qui préservaient de leur côté leur autonomie (45) ; le projet initial de l'O.N.U. disposait en effet : « La Banque convient de coopérer avec le Conseil de sécurité (...) en fournissant au Conseil l'assistance que celui-ci pourra demander, notamment en ce qui concerne l'exécution des décisions prises par le Conseil pour le maintien de la paix et de la sécurité », ce qui impliquait une liaison dont les conséquences sur l'autonomie des institutions financières étaient imprécises en l'absence d'une définition de l'assistance qu'elles acceptaient de fournir, mais qui constituait du moins une acceptation par elles du rôle d'agents d'exécution des sanctions que l'O.N.U. entendait leur donner ; leur position était tout opposée, et elles entendaient faire adopter un article aux termes duquel « au moment de décider si une demande d'emprunt répond ou non aux objectifs définis dans ses statuts (...) la Banque tiendra dûment compte de toutes les mesures qui résulteraient de décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu des art. 41 et 42 de la Charte des Nations Unies (...) » ; le contre-projet de l'O.N.U. se place sur un autre plan, celui des obligations, non plus des Institutions, mais des Etats membres, c'est-à-dire celui de l'actuel art. 6, mais, plus exigeant que celui-ci, il dispose que, au moment de prendre une décision sur une demande d'emprunt, « la Banque reconnaîtra l'obligation que l'art. 48 impose aux Etats

(44) Banque, in A/C.4/SR.1653, § 44.

(45) Ces différentes rédactions sont rapportées dans A/6825, Ann. II c), *alpha*.

membres des Nations Unies (...) ». Nous n'entendons pas attribuer ici plus de poids aux travaux préparatoires que nous ne l'avons fait jusqu'à présent, mais il importe de souligner l'extrême réticence de la B.I.R.D. à admettre l'idée de la moindre obligation qui pourrait naître pour elle du déclenchement de sanctions par les Nations Unies, au point de réclamer (et d'obtenir) la substitution à la « reconnaissance » d'obligations qui ne la touchent pourtant pas directement, du fait d'en prendre simplement note, ce qui n'implique que *l'information sans approbation*.

142. — Suite : Pas d'approbation ultérieure de la subordination.

— Cette recherche des intentions des institutions financières n'aurait pas une telle importance si on n'avait prétendu plus tard qu'elles avaient modifié leur attitude et admis l'existence d'obligations leur incombant en dépit de l'art. 6 de l'Accord. On a déjà cité (46) la Résolution CES/363 (XII) du 14 mars 1951 par laquelle le Conseil économique et social avait demandé au Secrétaire général de consulter les Institutions spécialisées sur les dispositions qu'elles pourraient prendre pour aider le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale à la demande de ces deux organes ; or, en application de cette résolution, la Banque a approuvé le 13 septembre 1951, comme d'autres Institutions spécialisées, une résolution (47) dont la portée a été discutée, et dont on a prétendu que, prise par le Conseil des gouverneurs, qui est l'organe chargé par l'art. 9 de l'Accord sur la B.I.R.D. d'en interpréter les dispositions, elle constitue une interprétation se substituant à celle qui paraît résulter des termes mêmes de cet Accord (48). Cette conclusion est inadmissible : si une résolution interprétative donnée par un organe compétent peut en effet préciser le sens d'une disposition obscure de la constitution, elle ne saurait avoir pour effet de modifier le sens clair d'un article aussi peu ambigu que l'art. 6 section 1 ; seule une modification de l'Accord conformément à la procédure qu'il prévoit pourrait avoir cet effet.

Mais même s'il était produit par cette résolution, il ne s'ensuivrait pas nécessairement une modification de la valeur juridique des résolutions adressées par l'O.N.U. à la B.I.R.D. : l'Accord ne

(46) *Supra*, n° 138.

(47) Sur cette résolution et sur l'éventuelle contradiction avec la position ultérieure de la B.I.R.D. : J.A. Carillo Salcedo, « Política y derecho en N.U., un caso « test » : la aplicación de la resolución 1514 (XV) por el B.I.R.D. », *Rev. esp. D.I.*, 1968/245-66, pp. 256-8.

(48) Conseiller juridique de l'O.N.U., in A/6825, Ann. I, § 38 ; le même. in A/C.4/SR.1653, § 15.

faisait pas de distinction entre les décisions et les recommandations, toutes également contestables par la Banque : la forme d'une résolution ne saurait affecter le fait que l'Organisation à laquelle appartient l'organe qui la prend, Conseil de sécurité ou Assemblée générale, est vis-à-vis de la Banque dans la situation d'un tiers ; seule est modifiée la position des Etats membres de l'O.N.U. qui peuvent sans violer la Charte ne pas se conformer, dans leur activité au sein de la Banque, à une résolution, pour eux facultative, de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité statuant par voie de recommandation, mais qui sont tenus par l'art. 25 de tenter d'orienter la politique de la B.I.R.D. dans le sens tracé par les décisions obligatoires du Conseil de sécurité ; le Conseiller juridique de la Banque a insisté sur cette conséquence indéniable de l'indépendance résultant de l'Accord (49). Quelle est alors la signification de la Résolution du 13 septembre 1951 ? Elle nous paraît bien discernée par le Conseiller juridique, qui y voit une simple extension aux résolutions de l'Assemblée générale de l'obligation très limitée mise par l'Accord à la charge de la Banque : elle avait accepté en 1947 de prendre en considération les décisions prises par le Conseil de sécurité en application de l'art. 41 de la Charte, sans s'engager pour autant à y participer pour son compte ; l'Assemblée générale ayant décidé de se substituer au Conseil en cas de carence de celui-ci, et sollicitant les divers organismes qui auraient collaboré à l'action du Conseil de lui faire part de leur éventuelle intention de suivre la même voie à son égard, la Banque indique simplement qu'elle est prête à souscrire le même engagement vis-à-vis de l'Assemblée générale que celui qu'elle a souscrit vis-à-vis du Conseil de sécurité par l'Accord avec l'O.N.U. (50).

Tout différent est le cas des autres Institutions spécialisées : si leurs actes constitutifs et les accords passés avec l'O.N.U. ne contiennent pas plus que ceux concernant les institutions financières de dispositions attestant leur subordination à l'O.N.U. en cette matière, ils ne contiennent *pas de dispositions posant leur indépendance en principe*, et on pourra de ce fait admettre plus facilement qu'elles sont présumées y avoir renoncé si elles ne font rien pour la défendre...

143. — 3°) L'incertitude de la soumission : les autres Institutions spécialisées. Une soumission générale à la politique de l'O.N.U. ?

(49) A/C.4/SR.1653, § 44.

(50) A/6825, Ann. II, c), *bêta*. Sur tous ces arguments, v. aussi S.A. Bleicher, « U.N. v. I.B.R.D., a dilemma of functionalism », *Int. Org.*, 1970/31-47, p. 37.

— Or on note souvent chez elles une remarquable soumission à la volonté des Nations Unies ; très révélateur à cet égard est le fait qu'elles aient parfois considéré l'application de sanctions par l'O.N.U. comme un motif suffisant pour en déclencher elles aussi contre le même Etat, sans invitation de la part de l'Organisation-mère ; on a dit que les mesures prises ainsi par les Institutions spécialisées constituent des sanctions autonomes et non des mesures d'exécution de sanctions prises par l'O.N.U. (51) : si par exemple la constitution d'une Institution spécialisée déclare que les Etats exclus de l'O.N.U. cessent « automatiquement » de faire partie d'elle-même (52), il s'agit bien d'une sanction autonome de l'Institution spécialisée, mais très significative de son abdication au profit de l'O.N.U. : l'Institution ne se reconnaît pas le pouvoir de juger cas par cas de l'opportunité de suivre l'Organisation-mère, et intègre une fois pour toutes dans sa légalité propre la légalité que celle-ci sanctionne par l'exclusion. Non moins caractéristique de cette attitude est la disposition de la constitution de l'Organisation internationale des réfugiés, selon laquelle « tout membre de l'Organisation qui enfreint de manière réitérée les principes énoncés dans la présente constitution peut, par décision du Conseil général, encourir la suspension des droits et privilèges attachés à la qualité de membre et, avec l'assentiment de l'Assemblée générale de l'O.N.U., la perte de cette qualité » (53) : sanction autonome encore, mais qui, en ce qui concerne l'exclusion, est subordonnée à l'accord d'un organe de l'O.N.U., ainsi associée à son déclenchement.

144. — Suite : Une soumission particulière aux décisions de l'O.N.U. ? — Si l'on examine maintenant la position des Institutions spécialisées telle qu'elle ressort, non plus de leur soumission volontaire en matière de sanctions autonomes, mais de la façon dont elles estiment devoir appliquer les sanctions déclenchées par l'O.N.U., on constate que, même à l'époque où l'opinion majoritaire à l'O.N.U. était que les résolutions faisant appel au concours des Institutions spécialisées ne s'adressaient à elles que par l'intermédiaire des Etats, seuls destinataires des invitations, les Institutions spécialisées allaient souvent au-delà de ce vœu et *interprétaient les résolutions comme des invitations directes*.

(51) *Supra*, n° 22.

(52) ...comme c'est le cas p.ex. de l'U.N.E.S.C.O. (art. 2), ou comme ce fut celui de l'Organisation internationale des réfugiés (art. 4, § 6).

(53) Art. 4, § 8.

— Il n'est pas facile de déceler cette tendance dans l'*Affaire espagnole*, car la résolution a été très généralement appliquée par les Institutions ; comme elle n'a pu l'être que grâce au vote favorable des Etats membres, qui par exemple ont approuvé la décision prise par les organes provisoires de l'Organisation de ne pas inviter l'Espagne, il est malaisé de discerner un acte volontaire de l'Institution tendant à appliquer la résolution de l'Assemblée générale. Dans un cas cependant, il est possible de le faire, justement parce qu'il y a discordance entre la volonté des Etats et l'attitude de l'organisation ; c'est celui de l'O.A.C.I. :

Invitée indirectement par l'Assemblée générale à se conformer à la résolution A/39 (54), elle dut recourir à une mesure différente des autres institutions (55), et réviser sa constitution de façon à admettre que « tout Etat dont le gouvernement fait l'objet de la part de l'Assemblée générale de l'O.N.U. d'une recommandation tendant à l'empêcher d'adhérer à des Institutions spécialisées établies par l'O.N.U. ou reliées à celle-ci, cesse automatiquement d'être membre de l'O.A.C.I. » (56) ; notons qu'il s'agit bien cette fois de l'exécution par l'O.A.C.I. d'une sanction déclenchée par l'O.N.U., et non d'une mesure autonome : ce n'est pas la mise en œuvre par l'O.N.U. de ses sanctions propres qui entraîne la mise en œuvre des siennes par l'Institution spécialisée, mais l'invitation qui lui est adressée par l'Assemblée générale ; à défaut de cette invitation, l'O.A.C.I. n'exclurait pas l'Etat visé ; en présence de cette invitation, elle reconnaît y être à ce point obligée qu'elle ne se ménage pas la possibilité d'examiner cas par cas s'il y a lieu de se conformer à l'invitation, mais institue un mécanisme automatique qui exclut tout refus d'application. Or cet amendement n'a jamais été ratifié par le nombre requis d'Etats avant l'abrogation de la Résolution A/39, et l'O.A.C.I. a dû se défendre de l'accusation de n'avoir

(54) « Invitée indirectement » disons-nous : la Rés. A/50 (I) du 14 décembre 1946 (A.G.do., I^{re}, 2^e part., Rés./78) décide en effet d'« approuver les accords avec l'O.I.T., l'U.N.E.S.C.O., la F.A.O. et l'O.A.C.I. sous réserve en ce qui touche l'accord avec l'O.A.C.I. que cette dernière se conforme à toute décision de l'A.G. concernant l'Espagne franquiste ». Voilà qui ressemble beaucoup à une invitation directe et qui semble démentir notre affirmation (*supra*, n° 138) selon laquelle l'A.G. n'entendait pas avant les années 1960 imposer d'obligations juridiques directes à la charge des I.S. Nous pensons cependant que cette résolution ne contredit en rien cette théorie ; nous dirons plus loin pourquoi (*infra*, n° 183).

(55) L'Espagne ayant déjà adhéré à l'accord constitutif, elle ne peut procéder par voie de non-invitation, ni à la conférence de révision de l'accord ancien, ni à la conférence de négociation d'un accord nouveau : v. *infra*, n° 164.

(56) Art. 93 *bis*, a) 1° de la Convention O.A.C.I. ; in Rapport du S.G. sur l'application par l'O.A.C.I. des Rés. 39 et 50, E/831/Rév.1 (C.E.S.do., VII^e, Ann. pt. 32/297).

pas rempli ses obligations vis-à-vis de l'O.N.U. : on a bien ici une distorsion entre la volonté des Etats membres et le comportement de l'Organisation, et on voit dans les explications du représentant de l'O.A.C.I. au Conseil économique et social le sentiment de l'exécution par l'Organisation d'une véritable *obligation*, mais qui s'arrête là où commence le pouvoir des Etats ; l'Organisation a pris en effet, dans les limites de sa constitution, toutes les mesures possibles pour respecter la décision de l'Assemblée générale : adoption du protocole d'amendement, approbation par le Conseil de la décision de ne pas inviter l'Espagne à participer aux conférences et autres activités de l'Organisation, cessation de fait de toutes relations avec l'Espagne, dont les représentants n'ont pas assisté aux réunions de l'Organisation et dont la contribution financière aux dépenses de l'Organisation n'a pas été fixée (57).

— Les *affaires de décolonisation* ne permettent pas de dégager une pratique générale des Institutions spécialisées en matière de respect des résolutions des Nations Unies ; ou plutôt, les déclarations de conformité de leur conduite aux invitations qu'elles reçoivent sont trop vagues, comme celles des Etats, pour qu'on puisse déterminer si le sentiment d'une obligation juridique les dicte, ou seulement des considérations d'opportunité : priées par exemple par le Secrétaire général de faire part de leur attitude à l'égard des résolutions de l'Assemblée générale dans les affaires sud-africaine et portugaise, elles répondent uniformément que ces résolutions ont été ou seront transmises à l'organe compétent (58), qu'elles en ont pris note (59), ou au mieux qu'elles sont, de par la nature de leurs activités, dépourvues de moyens de prendre des

(57) Toutes ces précisions, dans les débats du C.E.S. sur la participation de l'Espagne à l'O.A.C.I., CESdo., VII^e, CES/PV.213 ; v. aussi Rapport préc. du S.G. Sur toute cette affaire, v. encore L.B. Sohn, « Expulsion or forced withdrawal from an international organization », *Harvard L.R.*, 1963-64/1381-1425, p. 1401-4.

(58) O.A.C.I., note du 14 juin 1966 ; U.N.E.S.C.O., notes du 3 août 1966, des 3 janvier et 15 juillet 1967 ; U.P.U., lettre du 8 février 1967 ; O.M.S., lettres des 7 décembre 1966, 10 mars et 22 juillet 1967 ; in note S.G. sur l'application des Rés. A/2105 et 2107 (A/AC.109/194, du 19 août 1966, mimeographié), et note S.G. sur l'application des Rés. A/2151, 2184, 2189 et 2248 (A/AC.109/276 ; reproduit in Rapport A/6700 du Comité des 24, chap. I, Annexe III). C'est à peu près la réponse des Institutions qui, tels le F.M.I. et la Banque, refusent d'appliquer les résolutions et ne se tiennent pas pour liés par elles (v. réponses B.I.R.D., A.I.D., S.F.I. et F.M.I. in A/AC.109/194).

(59) U.I.T., note du 20 juin 1956 ; F.A.O., lettre du 2 février 1967 ; O.I.T., lettres du 7 décembre 1966 et du 6 février 1967 (mêmes références que ci-dessus).

mesures concrètes (60). Du moins l'absence de réaction de l'O.N.U. ou de ses membres dans les périodes qui suivent ces résolutions atteste que les Institutions spécialisées n'ont pas agi contre ses invitations.

A côté des nombreuses initiatives prises par certaines organisations contre l'Afrique du sud et le Portugal à partir de 1964-65 (61), de façon autonome et sur la base de leur propre légalité, on trouve cependant quelques actions positives faisant état des résolutions des Nations Unies et les prenant nettement pour base juridique ; mais l'une d'elles n'a pas eu de suite : celle du Conseil d'administration de l'O.I.T. qui a mis à l'étude en février 1964 deux amendements à la constitution, dont l'un seulement permettait la mise en œuvre d'une sanction décidée par l'O.N.U. (62), puisqu'il tendait à exclure un Etat dont les Nations Unies auraient déclaré qu'il poursuivait d'une manière flagrante et persistante, par sa législation, une politique de discrimination raciale telle que l'apartheid ; c'est précisément cet amendement que n'a pas adopté le Conseil d'Administration.

A côté de ce précédent peu significatif (63) puisqu'il ne reflète que la position d'un groupe d'Etats membres et non celle de l'Institution, on ne trouve que deux initiatives attestant fermement de la part des organisations la *croyance en une subordination à l'Organisation-mère* ; il s'agit d'une résolution de l'Assemblée mondiale de la santé du 18 mai 1966 (64), suspendant l'assistance technique au Portugal « en application du point 9 du dispositif de la Résolution 2107 (XX) de l'Assemblée générale » ; et d'une résolution de la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. du 23 novembre 1966 (65) qui, « s'inspirant de la Résolution 2105 (...) ainsi que d'autres réso-

(60) U.I.T., note préc. (n'a pas cru devoir renvoyer la question au Conseil d'administration puisqu'il est très improbable que l'Union soit amenée à accorder une assistance quelconque à l'Afrique du sud et au Portugal), et surtout O.M.C.I., note du 16 août 1966 (« L'O.M.C.I., dont les activités ont un caractère consultatif et technique, ne pouvait, de l'avis de son Secrétariat, prendre aucune mesure ou décision susceptible de faciliter la mise en œuvre des résolutions de l'A.G. ») (mêmes références).

(61) A l'O.A.C.I., à la F.A.O., à l'O.M.S., etc. ; v. *supra*, n° 21, note 47.

(62) L'autre tendait à suspendre ou à exclure automatiquement un membre quand il a fait l'objet de la même mesure de la part de l'O.N.U. ; il s'agit donc d'une sanction autonome.

(63) On notera d'ailleurs que l'hétéronomie de cette sanction est toute relative : l'O.I.T. s'en remet bien à l'O.N.U. pour qualifier la situation en termes de sanctions, mais l'applique elle-même de façon autonome, sans invitation de l'O.N.U.

(64) Rés. WHA/19-31, entérinant la Rés. AFR/RC.15/R.2 adoptée le 9 septembre 1966 par le Comité régional de l'Afrique ; rapporté dans Rapport préc. du S.G., A/AC.109/94.

(65) Rés. 11 ; rapportée in A/6700 préc., chap. I, Ann. III, § 17.

lutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa XX^e session », autorise le Directeur général, « conformément aux décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies (à) n'apporter aucune aide aux gouvernements du Portugal et de la République sud-africaine ni au régime illégal de la Rhodésie du sud dans le domaine de l'éducation, de la science et de la culture, et notamment, à ne pas les inviter à participer aux conférences et autres activités pertinentes de l'U.N.E.S.C.O., cette participation pouvant être considérée comme le bénéfice d'une aide technique (...) ».

Pratique fort limitée par conséquent, *et de portée très incertaine* : aussi nette que soit la référence aux résolutions des Nations Unies dans les deux seules applications par les Institutions spécialisées des actes de sanction de l'Assemblée générale, il est impossible d'en tirer autre chose que leur caractère d'actes d'exécution ; c'est déjà beaucoup, car cela montre que ces Institutions spécialisées, à côté du pouvoir autonome de sanction qu'elles se reconnaissent généralement, acceptent aussi de se considérer comme les agents d'exécution des sanctions décidées par d'autres qu'elles ; mais s'agit-il d'une croyance en une obligation ou d'un acte volontaire, ou même l'invocation de l'acte de l'O.N.U. n'est-elle pas l'appui que cherche l'Institution spécialisée pour justifier une mesure dont la légalité est incertaine, surtout dans le cas de l'U.N.E.S.C.O., et que l'Organisation utiliserait pour prendre une mesure qu'elle souhaite prendre, mais à laquelle elle craint de n'être pas habilitée (66) ? On voit dans tout cela une extrême incertitude, qui nous interdit de conclure que la pratique aurait dégagé une règle d'application obligatoire des résolutions de sanctions des Nations Unies par les Institutions spécialisées ; même si le refus n'est pas exprimé nettement comme il l'a été par les Institutions financières, la pratique de l'acceptation est trop inconstante, et trop incertain le sens des précédents, pour permettre d'induire que les actes de sanction des Nations Unies soient jamais pour les Institutions spécialisées autre chose que des *invitations contestables*.

Section II

Le régime de l'invitation incontestable

Une résolution peut être « incontestable » pour ses destinataires, c'est-à-dire telle par sa nature juridique que ceux-ci ne puissent

(66) Sur ce point, *infra*, chap. II, sect. II.

pas déclarer qu'elle ne crée pas d'obligations à leur charge, sans pour autant être conforme à la légalité ; il importe de savoir si les destinataires peuvent *exciper de cette illégalité pour refuser de l'appliquer* (§ 1). Il arrive d'autre part que l'acte de sanction, dont la légalité et le caractère obligatoire ne sont contestés ni l'une ni l'autre, soit *pratiquement inapplicable* par certains des Etats auxquels il s'adresse (§ 2). La *nullité* et la *nécessité* sont-elles des *exceptions* opposables à une résolution incontestable ?

§ 1

L'EXCEPTION DE NULLITÉ

A) L'INVOCATION DE NULLITÉ PAR LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

145. — Nous venons de conclure, nettement pour les institutions financières, avec plus d'incertitude pour les autres, au caractère toujours contestable de l'acte de sanction pour les Institutions spécialisées ; mais même en admettant que les recommandations faites par les Nations Unies à ces agents sont obligatoires, du moins faut-il que l'acte de sanction ait bien le caractère de recommandation ; c'est ce que la B.I.R.D. a contesté à propos de certaines recommandations à elle adressées par l'O.N.U. L'art. 4 section 2 de l'Accord entre elle et l'O.N.U. (67) dispose : « Aucune des deux organisations et aucun de leurs organismes subsidiaires ne présentera à l'autre ou à ses organismes subsidiaires des recommandations formelles sans avoir procédé au préalable à des consultations normales à ce sujet (...) ». La B.I.R.D., s'appuyant sur cette disposition, a soutenu que les résolutions à elle adressées par l'Assemblée générale, quelle que soit leur force juridique intrinsèque, ne lui étaient pas opposables parce que, leur adoption n'ayant pas été précédée de « consultations normales », elles n'avaient pas le caractère de « *recommandations formelles* » (68) ; elle s'est en conséquence dispensée d'en tenir compte, non seulement en n'appliquant pas les dispositions, mais encore en ne réagissant pas

(67) O.N.U., *Recueil des traités*, 1948, vol. 16, n° 109.

(68) Débat sur l'application des Rés. 2105 et 2107 devant la 4^e Commission : A/C.4/SR.1645, § 62. Examen de la position de la B.I.R.D. par le Conseiller juridique de l'O.N.U. : A/6825, Ann. I, § 25.

face à elles comme face à des recommandations, mais comme s'il s'agissait de *simples communications* par l'O.N.U. de ses propres décisions (69).

Sans doute l'art. 4 section 2 assure-t-il la Banque que l'O.N.U. ne l'engagera pas à la légère à appliquer les sanctions qu'elle déclenche ; mais cette garantie réciproque paraît surtout constituer une règle de courtoisie qui s'impose entre deux organisations indépendantes, et une assurance pour chacune d'elles que l'autre ne s'adressera officiellement à elle qu'après avoir pris en considération les arguments qu'elle pourrait avoir à lui opposer. Il paraît difficile de la tenir pour une formalité substantielle, dont l'omission vicierait la résolution prise par l'une des deux organisations au point que l'autre puisse la considérer comme nulle. Sans prendre formellement position sur ce point, l'Assemblée générale a tenu compte dans une certaine mesure des objections de la Banque, en engageant des consultations avec elle par l'intermédiaire du Secrétaire général (70) ; certes, ces consultations *a posteriori* ne peuvent avoir pour effet de couvrir le vice qui entacherait les résolutions A/2105 et 2107, puisqu'elles ne visent qu'à obtenir de la Banque qu'elle s'y conforme, mais du moins, à défaut de précisions de l'art. 4 section 2 de l'Accord quant aux modalités de la consultation qu'il prévoit, on doit considérer que ces discussions, quelque forme qu'elles revêtent, constituent les consultations préalables à de nouvelles résolutions ayant le même contenu que les précédentes, mais les réitérant cette fois valablement (71).

(69) C'est ainsi que la B.I.R.D. n'a pas informé le S.G. de sa décision à la suite des recommandations de l'O.N.U., mais s'est contentée d'en accuser réception, en dépit de l'Accord, dont l'art. 4 sect. 2 dispose *in fine* : « toute recommandation formelle faite après une telle consultation par l'une de ces organisations sera examinée dès que possible par l'organe approprié de l'autre » (A/C.4/SR.1645, § 62) ; de même le Bureau des gouverneurs n'a pas tenu de réunion extraordinaire comme il aurait convenu s'il s'était agi d'examiner des recommandations, alors que les résolutions ont été examinées par la réunion ordinaire du Conseil d'administration (*id.*, § 81) ; c'est pourquoi les représentants de l'O.N.U. n'ont pas été appelés à participer aux réunions des organes de la Banque comme ils auraient dû l'être si ceux-ci avaient examiné des recommandations (*id.*, sur l'intervention de l'U.R.S.S., § 80, et A/C.4/SR.1653, §§ 18-27 : U.R.S.S., Ghana, Banque).

(70) A/Rés.2184 (XXI), 12 décembre 1966, § 10 ; A/Rés.2202 A (XXI), 16 décembre 1966, § 6 d.

(71) Ont ce caractère de consultations valables pour les futures résolutions, selon le Conseiller juridique de l'O.N.U. : la discussion à la 1.645^e séance de la 4^e Commission, à laquelle participait un représentant de la Banque (pour la Rés. 2184) et la communication par écrit du Conseiller général de la Banque avec la Commission politique spéciale de l'A.G. (pour la Rés. 2202) (in Rapport S.G. A/6825, Ann. I, § 29).

B) L'INVOCATION DE NULLITÉ PAR LES ETATS

146. — Les cas de refus d'application. — La situation de la B.I.R.D. est telle que les résolutions de l'O.N.U. ne s'imposent jamais à elle ; l'invocation de nullité n'est que la réaction de mauvaise humeur d'une Institution spécialisée jalouse de son indépendance ; tout au plus moyen subsidiaire de se dérober à la demande d'application des sanctions, elle n'a pas pour elle l'importance qu'elle revêt pour les Etats sollicités d'appliquer les sanctions par une résolution incontestable, c'est-à-dire par une décision du Conseil de sécurité : si les mesures décidées par le Conseil sont de celles que l'Etat aurait pu légalement prendre sans cette résolution et si donc il ne peut même pas invoquer le défaut d'habilitation valable pour refuser de les appliquer (72), l'Etat récalcitrant n'a plus qu'une ressource : invoquer la nullité de la décision l'y invitant.

Les exemples sont rares d'un véritable refus d'application de sanctions décidées par l'O.N.U. : les Etats qui manquent à leurs obligations ne le font pas totalement et ne l'avouent pas ; s'ils n'appliquent pas du tout la décision, ils préfèrent se dérober aux demandes de renseignements que leur adresse l'O.N.U. Dans l'affaire de Rhodésie, seule à avoir fait l'objet de décisions obligatoires du Conseil de sécurité, deux Etats ont jusqu'à présent nettement refusé d'appliquer les décisions en invoquant, entre autres moyens, leur nullité : le Portugal, après avoir émis l'hypothèse que la Résolution S/221, qu'il qualifiait justement de recommandation, était nulle comme prise en violation de l'art. 27 § 3, a maintenu son point de vue à propos des résolutions S/232 et 253 (73) ; l'Afrique du sud, avant de cesser de répondre aux demandes de comptes rendus de l'O.N.U., a pris la même position à propos de la résolution S/221 et l'aurait sans doute maintenue à l'encontre de la résolution S/232 (74). Littéralement, leur refus d'application ne tient pas à la nullité de la décision, mais à l'impossibilité d'obtenir des « éclaircissements » sur sa portée (75) ; mais comme cette demande d'éclaircissements était justifiée par l'invocation de nullité

(72) *Infra*, chap. II, sect. I.

(73) Pour S/221 : lettre du 27 avril 1966 au S.G., S/7271 (C.S.do., 21^e année, supp. avril 1966/59). Pour S/232 : lettre du 3 février 1967 au même, S/7735, in rapport du S.G. S/7781, p. 113 (1^{re} lettre).

(74) S/7392 du 22 juin 1966 (C.S.do., 21^e année, supp. avril 1966/16), sur le moyen tiré lui aussi de la violation de l'art. 27 § 3.

(75) Lettre S/9026 du 18 février 1969 au S.G. ; in 2^e rapport du Comité de la Rés. 253, S/9252, Ann. VIII.

et que le Portugal se déclare, à défaut de l'interprétation qu'il exige, « dispensé de prendre position » sur les résolutions en cause, on doit admettre qu'il s'agit bien d'un refus d'application en partie fondé sur la nullité de l'acte de sanction.

147. — **L'invocation de la nullité de l'acte de sanction.** — La question qui se pose est de savoir si une décision ayant pour objet d'obliger les Etats à mettre en œuvre des sanctions est susceptible d'un refus d'application fondé sur la nullité invoquée par un de ses destinataires. L'art. 25 de la Charte permet de le penser : « Les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité *conformément à la présente Charte* » ; tel quel, le dernier membre de phrase n'a guère de sens et est purement tautologique : aucune autre disposition de la Charte n'obligeant les Etats à suivre les décisions du Conseil, les mots « conformément à la présente Charte » ne peuvent viser que l'art. 25 lui-même ; pour donner un sens à cette phrase, il faut lire : « les décisions du Conseil de sécurité *prises conformément à la présente Charte* » (76) ou « conformes à la présente Charte ».

Ainsi entendu, l'art. 25 est une véritable *invitation à la mise en cause par les Etats de la régularité constitutionnelle* de la décision (77) ; mais cette interprétation, même si elle est juste, aboutit à un *résultat absurde* : rien ne distingue plus les recommandations facultatives des décisions obligatoires du Conseil de sécurité, les Etats ayant la possibilité de se soustraire à ces dernières en invoquant la nullité ; la seule différence serait qu'ils peuvent discrétionnairement négliger une résolution contestable sans avoir à donner de motif ou en invoquant des motifs d'opportunité, alors qu'ils ne peuvent le faire d'une résolution incontestable qu'en appuyant leur refus d'un moyen juridique tiré de l'illégalité de l'invitation. Même si on admettait, comme semble le faire le Secrétaire général (78), qu'il appartiendrait au Conseil de sécurité d'examiner les objections et de statuer sur elles, à défaut d'organe chargé par la Charte de se prononcer sur l'interprétation de ses dispositions, on ne voit pas en quoi une résolution interprétative spéciale

(76) Le texte anglais « decisions in accordance with present Charter » ne présente pas la même ambiguïté : des mots tels que « in accordance with... » ou « under » ne supposent pas comme en français la médiation d'un verbe.

(77) En ce sens : Gross, « Voting in the S.C. : abstention in the post-1965 amendment phase and its impact on art. 25 of the Charter », *A.J.I.L.*, 1968/315-34, pp. 320-1 ; mais v. Kelsen, *op. cit.*, 96-7.

(78) Lettre du 21 juin 1966 au ministre des Affaires étrangères du Portugal. S/7373 (C.S.do., 21^e année, supp. avril 1966/208).

aurait plus de force juridique que la résolution initiale qui, appliquant certaines dispositions de la Charte à un cas concret, en constitue déjà une interprétation. Déclarer que les Etats peuvent invoquer la nullité des décisions du Conseil de sécurité revient à *laisser à chacun d'eux la possibilité d'interpréter ses obligations conventionnelles, concurremment avec le Conseil*, et de remettre en cause, en invoquant soit l'illégalité formelle de la décision, soit l'illégalité matérielle de l'invitation, la validité de l'acte de sanction, en ce qu'il oblige les Etats à appliquer des mesures, et même en ce qu'il qualifie la situation qui les justifie dans les termes de l'art. 39 ; c'est précisément ce que l'art 25 avait pour objet d'empêcher (79).

C'est pourquoi nous préférons l'interpréter dans un sens qui sans doute constitue une déformation de ses termes, mais qui est le seul compatible avec les exigences du chapitre VII, auxquelles l'art. 25 nous paraît devoir être subordonné : plutôt que de penser que les décisions du Conseil de sécurité ne doivent être appliquées par les Etats que si elles sont prises « conformément » à la Charte, nous préférons lire qu'elles doivent l'être quand elles sont *prises « en vertu » des dispositions qui lui donnent un pouvoir de décision* ; ainsi entendu, l'art. 25 aurait pour objet d'annoncer dès le chapitre V consacré au Conseil de sécurité et avant d'aborder le détail de ses pouvoirs, que cet organe, contrairement à l'Assemblée générale étudiée au chapitre IV, a un pouvoir de décision dans certaines fonctions énumérées à l'art. 24. La plupart des commentateurs ont d'ailleurs lié l'art. 25 à l'art. 24, et le lisent en fonction de celui-ci : les membres des Nations Unies ayant accepté en adhérant à l'Organisation que le Conseil de sécurité exerce en leur nom la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité » (art. 24 § 1), ils admettent en conséquence que les décisions que celui-ci prend dans l'exercice de cette mission (« conformément à la présente Charte ») soient obligatoires (80).

148. — L'invocation de l'inexistence de l'acte de sanction. — Mais si cette solution exclut toute contestation de la validité des décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, *il faut du moins qu'il y ait une véritable décision* du Conseil de sécurité ; c'est précisément ce que le Portugal et l'Afrique du sud ont nié dans l'affaire de Rhodésie, et c'est ce qu'on pourrait nier dans

(79) On s'étonne de voir cet argument ignoré par R.L. Bindstedler, *op. cit.*, 330-31, pour qui personne n'a compétence pour interpréter la Charte en dernier ressort, même dans ce domaine de l'art. 25.

(80) En ce sens : Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 199 ; et *Répertoire de la pratique du C.S.*, 1946-51/417 et s.

tous les cas où la validité de la décision serait mise en cause, non pour des motifs de fond tels que l'inexistence de la menace pour la paix par exemple, mais sur des moyens tirés de la *violation des formes substantielles*, à condition que cette violation soit *telle qu'on puisse douter de l'existence même d'un acte corporatif*. Contrairement aux violations des règles de fond, qui supposent l'interprétation de règles incertaines et se prêtent aux allégations de mauvaise foi, une telle violation est en général facile à relever : elle ne peut guère consister qu'en une illégalité par rapport aux règles de vote, notamment celle indiquée à l'art. 27 § 3 ; elle va beaucoup plus loin que le non respect de règles, même importantes, tirées par exemple du règlement intérieur du Conseil de sécurité (81), car elle n'aboutit pas à une résolution illégale, mais peut-être à une résolution inexistante.

Il n'est pas impossible en effet d'affirmer qu'une résolution prise, comme ce fut le cas de la Résolution S/232, sans vote négatif, mais avec quatre abstentions, dont celles de deux membres permanents, n'est pas un acte du Conseil de sécurité, mais une résolution conjointe des Etats qui ont voté en sa faveur. Cette procédure de vote est en effet contraire à la disposition qui veut qu'une résolution sur toute question autre que de procédure soit adoptée par un vote où concourent les voix de tous les membres permanents ; disposition méconnue depuis 1950, et qu'une pratique constante avait coutumièrement abrogée selon l'opinion générale (82), mais qui prend un aspect nouveau du fait de la révision de cet article en 1965 ; si cet amendement ne faisait qu'adapter l'art. 27 à la nouvelle composition du Conseil de sécurité résultant de l'augmentation du nombre de ses membres, il ne pourrait être le prétexte d'une remise en cause par des Etats d'une pratique qu'ils ont constamment acceptée pendant quinze ans ; mais, comme l'a montré le Portugal (83), une résolution peut être maintenant prise grâce

(81) Pourtant certains auteurs refusent d'assimiler les organes délibérants des organisations internationales à des assemblées parlementaires, et déclarent que les organisations internationales, du fait de l'identité de leurs membres et de leurs « sujets », qui sont des Etats, ne peuvent appliquer la règle de droit parlementaire en vertu de laquelle les organes sont maîtres de leur procédure ; ils admettent forcément en conséquence que la violation du règlement peut entraîner l'illégalité de la résolution (B. Conforti, « The legal effects of non-compliance with rules of procedure in the U.N. G.A. and S.C. », *A.J.I.L.*, 1969/479-89, spéc. 487 et s.).

(82) V. entre autres L. Gross, « Voting in the S.C. : abstention from voting and absence from meetings », *Yale L.J.*, 1951/209-57 ; M.S. McDougal & R.N. Gardner, « The veto and the Charter : an interpretation for survival », *Yale L.J.*, 1951/258-92.

(83) Référence *supra*, note 73.

à une majorité composée de membres non permanents, avec l'abstention de tous les membres permanents, alors qu'auparavant aucune décision ne pouvait être prise que si au moins l'un d'entre eux l'appuyait (84) ; une modification aussi profonde a pour effet, nous semble-t-il, de permettre à nouveau de s'opposer à la pratique ancienne à des Etats qui y avaient acquiescé, parce qu'elle modifie les conditions au vu desquelles ils avaient renoncé à s'opposer à sa consolidation (85).

Cette thèse nous paraît plus solide que le compromis consistant à dire que la résolution reste valable, mais que, l'action du Conseil de sécurité manquant de la base politique nécessaire à l'action du chapitre VII, c'est-à-dire de l'accord des membres permanents, elle perd sa valeur incontestable, et revêt le caractère d'une recommandation que les Etats ont le loisir d'appliquer ou non (86). Rien ne permet de soutenir ce point de vue, à part sa commodité : la résolution est, ou n'est pas, légale ; et même elle est, ou n'est pas, une résolution de l'O.N.U. ; mais on ne voit pas en quoi les modifications de la majorité qui l'adopte pourraient porter atteinte à sa nature : l'art. 27 prévoit deux majorités différentes, pour deux catégories de questions ; mais l'une et l'autre aboutissent indifféremment à des résolutions contestables ou non, et la procédure de vote est donc sans influence sur le caractère de décisions incontestables des résolutions. Celles-ci sont donc nulles si elles n'ont pas été votées par l'un au moins des membres du Conseil de sécurité.

Mais on voit que cette condition n'existe pas pour les résolutions attaquées par l'Afrique du sud et le Portugal, devant lesquelles deux membres permanents seulement se sont abstenus, si bien que la résolution aurait pu être adoptée dans les mêmes conditions avant l'amendement de 1965. Ces deux Etats le voient bien d'ailleurs, qui, tout intéressés qu'ils soient à la reconnaissance de la nullité des résolutions S/321 et 232 en particulier, feignent de poser au Secrétaire général une question théorique et n'envisagent

(84) Il fallait sept votes favorables, sur un effectif de onze membres ; il en faut maintenant neuf sur quinze.

(85) Tel n'est pas le point de vue de L. Gross, qui n'envisage pas cette innovation et pour qui, la pratique s'étant transformée en D.I. coutumier, elle n'est plus susceptible de contestations par les deux Etats en cause (*op. cit.* (1968), 330). C'est à peu près la position du Conseiller juridique de l'O.N.U. qui, dans un article n'exprimant qu'une opinion non officielle, ne voit rien dans les amendements de 1965 qui permette cette remise en cause (C.A. Stavropoulos, « The practice of voluntary abstentions by permanent members of the S.C. under art. 27 § 3 of the Charter of the U.N. », *A.J.I.L.*, 1967/737-52, pp. 750-2).

(86) C'est la thèse de L. Gross, *op. cit.* (1968), 331-3.

que le cas où une résolution serait adoptée en dépit de l'abstention des cinq membres permanents ; c'est dans ce cas seulement qu'il conviendrait selon nous d'admettre la nullité de l'acte, tant comme décision que comme recommandation ; cette hypothèse risque fort peu de se réaliser : on voit mal les membres élus du Conseil de sécurité engager celui-ci dans une action obligatoire alors qu'ils sauraient qu'aucun des Grands n'y participerait (87). En pratique donc, l'inexistence de la décision du Conseil de sécurité ne nous paraît pas devoir être envisagée, et l'invocation de cette inexistence afin de se soustraire aux obligations résultant de cette décision doit être considérée comme inopérante.

§ 2

L'EXCEPTION DE NÉCESSITÉ

149. — En droit international général, on étudie habituellement l'exception de nécessité, comme la force majeure, au titre de la responsabilité des Etats pour la violation du droit ; nous ne sommes pas certain qu'il soit toujours légitime de les rattacher ainsi à la responsabilité internationale de l'Etat, car elles paraissent susceptibles d'être invoquées hors de toute mise en cause de cette responsabilité. Le cas qui nous occupe illustre cette possibilité : on verra (88) que les conditions particulières de l'opération de sanction mettent les Etats qui n'appliquent pas les décisions du Conseil de sécurité, et qui par conséquent manquent à leurs obligations conventionnelles, à l'abri de toute mise en cause de leur responsabilité juridique, et qu'ils ne sont susceptibles que de faire à leur tour l'objet d'une opération de sanctions ou d'une simple réprobation morale et politique ; et pourtant il est important pour eux de pouvoir invoquer un moyen justifiant l'inapplication de l'acte de sanction ; l'exception de nécessité représente donc à leurs yeux, non un moyen d'éviter la mise en cause de leur responsabilité juridique, mais un instrument permettant d'excuser leur abstention, hors de toute responsabilité. Il est de ce fait important de l'étudier maintenant comme un moyen éventuellement opposable à l'application d'une résolution juridiquement incontestable.

(87) Stavropoulos, *op. cit.*, 752.

(88) *Infra*, n^{os} 182-4.

L'utilisation qui en a été faite jusqu'à présent (89) est modérée, et rien d'ailleurs n'indique à coup sûr dans les communications des Etats où nous croyons la discerner qu'ils l'invoquent pour se soustraire à leurs obligations ; le mot même n'est pas prononcé, et les Etats, sans doute conscients du fait que la Charte n'envisage pas de possibilité d'échapper à l'application d'une résolution obligatoire, préfèrent invoquer la seule disposition qui se rapporte quelque peu à leur cas, c'est-à-dire *l'art. 50*, en vertu duquel un Etat qui se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité a le droit de le consulter à propos de la solution de ces difficultés. Ce que signifie exactement cet article, on le verra plus tard (90) ; mais il est certain à sa lecture qu'il ne permet pas à un Etat de s'abstenir d'appliquer l'acte de sanction, même si les circonstances constituent pour lui et selon lui un cas de force majeure. La référence à *l'art. 50* serait donc déplacée si les Etats qui l'invoquent se retranchaient derrière lui pour atteindre ce but.

Il ne fait pas de doute cependant que l'application des sanctions comporte pour certains Etats des difficultés considérables : quand par exemple un Etat développé, au commerce divers, éloigné de la Rhodésie, cesse d'entretenir avec elle des relations économiques, l'obéissance aux décisions du Conseil de sécurité est pour lui un léger sacrifice ; quand en revanche des Etats nettement sous-développés, très dépendants de la Rhodésie par l'organisation de leur commerce, par leurs ressources (91) et par leurs moyens de transport (92), sont à la merci de l'Etat qu'ils sont appelés à sanctionner au risque de s'attirer des mesures de rétorsion (93), la participation aux sanctions représente un sacrifice considérable, et peut-être à ce point difficile qu'on puisse y voir un cas de force majeure justifiant qu'ils s'y refusent. Toutefois l'idée d'un « principe d'égalité devant les charges » résultant des obligations de membre n'est pas juridiquement inhérente à un système de droit ; c'est une idée politique qui ne peut que s'appuyer sur, et s'affirmer par, un texte,

(89) P. ex. Botswana, note verbale S/7813 du 17 février 1967, in Rapport du S.G. S/7781/Add.2, p. 156 ; Malawi, note verbale S/7751 du 15 février 1967, *id.* p. 103, et note verbale du 1^{er} avril 1969, in 2^e Rapport du Comité de la Rés. 253, du 12 juin 1969, S/9252 : les deux Etats déclarent ne pas appliquer complètement la Rés. S/232, et l'expliquent par leur situation géographique particulière, qui les met dans l'impossibilité de le faire, se référant à *l'art. 50*.

(90) *Infra*, n° 185.

(91) Botswana, S/7813 préc.

(92) ...expressément invoqué par le Malawi, in S/7751 préc.

(93) *Ibid.*

une jurisprudence, une pratique, suivant la nature du système considéré ; point de texte ici, on l'a dit ; point de jurisprudence, bien entendu ; quant à la pratique, elle n'a pas eu encore le temps de se dessiner depuis le récent usage des moyens de sanctions obligatoires.

On pourrait cependant admettre que le mécanisme suivant soit adopté : indéniablement, l'Etat invoquant la nécessité ne peut se considérer comme délié de son obligation par ce fait même ; mais il peut faire part au Conseil de sécurité de ses difficultés particulières : celui-ci, qui a compétence discrétionnaire, une fois reconnue l'existence d'une situation de l'art. 39, pour déclencher les sanctions de l'art. 41, pour les choisir, pour les rendre ou non obligatoires, et surtout pour apprécier comme le dit l'art. 48 § 1 si elles doivent être prises par tous les membres de l'O.N.U. ou seulement par certains d'entre eux, a la possibilité, par un acte contraire, de délier certains Etats de leur obligation de se conformer à l'acte de sanction ; on a naturellement tendance à interpréter l'art. 48 § 1 comme ouvrant au Conseil de sécurité l'alternative entre tous et un petit nombre, mais rien dans ce texte n'impose cette restriction : à partir du moment où l'on permet au Conseil de rompre l'égalité juridique entre les Etats, dans l'intérêt de l'efficacité des mesures coercitives, en considérant que certains Etats sont plus aptes que d'autres à les appliquer, rien n'empêche qu'inversement il use de son pouvoir pour dispenser certains Etats de participer aux sanctions quand le respect de l'égalité juridique aboutirait à une trop grande inégalité de fait (94). En pratique, le Conseil de sécurité ne s'est pas engagé dans cette voie, et n'a réagi ni dans un sens ni dans l'autre aux justifications données par les Etats voisins de la Rhodésie pour ne pas appliquer ses décisions.

(94) Un projet britannique allait dans ce sens (S/8554 du 22 avril 1968 ; C.S.do., 23^e année, supp. avril 1968/133), dont le § 6 précisait : « étant entendu que les Etats sans littoral d'Afrique australe ne seront tenus d'exécuter ces décisions que dans la mesure où leur situation le permet ». La résolution S/253 qui fut finalement adoptée (projet S/8601/Rév.1) ne reprend pas cette disposition.

CHAPITRE SECOND

L'ACTE DE SANCTION COMME HABILITATION

150. — **Fonction et valeur de l'habilitation.** — L'acte de sanction, dès que son exécution suppose le concours d'organes autres que celui qui le prend, comporte toujours une invitation ; s'il se bornait à constater l'existence de la situation qui fonde la sanction, l'opération perdrait son caractère corporatif : on a vu ainsi que la déclaration d'existence d'une menace pour la paix par exemple ne constituait pas une habilitation des Etats à agir en fonction du chapitre VII, mais une habilitation des organes compétents de l'O.N.U. à les inviter à le faire. Mais si l'acte de sanction renferme toujours par définition une invitation, faute de quoi il serait une résolution non opératoire n'ayant pas ce caractère, il ne comporte que dans certains cas le deuxième aspect que nous lui avons reconnu : il ne peut constituer une habilitation que si celle-ci est nécessaire aux agents d'exécution pour appliquer la sanction ; il est évident en effet que les Nations Unies n'ont pas à donner aux agents le pouvoir d'agir quand ceux-ci l'ont déjà ; il n'est pas nécessaire par exemple que le Conseil de sécurité habilite les Etats à rompre les relations diplomatiques avec l'Etat sanctionné, étant donné qu'ils ont le droit de le faire discrétionnairement ; mais il existe d'autres sanctions qui correspondent à des pouvoirs n'appartenant pas aux Etats et aux autres agents d'exécution ; pour celles-là l'invitation des Nations Unies n'est pas à elle seule suffisante pour donner aux agents d'exécution le pouvoir juridique qui leur manque. L'invitation peut certes être considérée comme valant habilitation aux yeux de l'O.N.U. : sans aucun doute, en sollicitant l'action de ses correspondants, elle entend leur donner par la même occasion le pouvoir juridique d'agir, aussi bien si sa résolution est facultative que si elle est obligatoire : on imagine mal en effet que l'Organisation pourrait inviter ses correspondants à agir sans considérer qu'elle leur en donne en même temps le droit, et cela même si son invitation est juridiquement contestable ; mais il peut y

avoir une différence entre l'objet de la résolution et son effet : *la volonté d'habiliter les agents à agir n'est pas toujours opérante* ; ou du moins, il importe de se demander, dans tous les cas où l'acte que les agents sont invités à faire est contraire au droit, si l'invitation a ou non la valeur d'une habilitation (1).

Si l'on ne donne pas à cette question une réponse de principe affirmative, des conflits vont pouvoir naître entre la demande de l'Organisation, même si elle est parfaitement correcte au regard de la Charte, et l'aptitude des agents d'exécution à s'y conformer. Ils vont être utilisés par ces derniers dans deux sens : alors que d'un point de vue juridique, les agents d'exécution n'avaient jamais d'intérêt à invoquer l'existence d'une invitation puisqu'elle ne créait pas à leur profit de nouveaux droits mais seulement d'éventuelles obligations, ils ont un intérêt à invoquer l'existence d'une habilitation par l'acte de sanction, dans la mesure où ils veulent prendre à l'encontre d'un Etat des actions qu'ils n'ont pas par eux-mêmes le pouvoir juridique de déclencher ; mais inversement, des agents d'exécution sollicités d'agir par une résolution juridiquement incontestable, disposent encore, quand ils ont épuisé tous les moyens de s'y refuser sur la base d'une critique de l'invitation, d'une dernière ligne de défense, et peuvent contester la valeur de l'habilitation.

La question de la situation des agents d'exécution et de la valeur de l'acte de sanction en tant qu'habilitation se posent en

(1) Quelque jugement qu'on porte sur ce raisonnement (*supra*, n° 130), on doit reconnaître qu'il existe une tendance spontanée à considérer qu'une invitation, spécialement quand elle est obligatoire, comporte en cas de besoin une autorisation implicite, par une sorte de raisonnement *a fortiori* ; v. p. ex. l'opinion individuelle de Hersch Lauterpacht dans l'Avis de 1955 : les décisions de l'A.G. sont en général des recommandations, et « de par leur nature même, les recommandations ne créent pas d'obligation juridique de passer à l'exécution, bien qu'en certaines circonstances appropriées, elles constituent une autorisation légale pour les membres décidés à s'y conformer, soit individuellement, soit collectivement » (Sud-Ouest africain, procédure de vote, Avis consultatif du 7 juin 1955 : C.I.J., *Rec.*, 1955/67, p. 115). Affirmation nuancée et incertaine (que sont ces « circonstances appropriées » ?), que précise à peine le juge Fitzmaurice (« The law and procedure of the I.C.J., 1951-4 : questions of jurisdiction, competence and procedure », *B.Y.B.I.L.*, 1958/1-161, p. 5) : les résolutions adressées aux Etats membres n'ont pas d'« effet permissif direct », mais doivent être interprétées en présumant que l'A.G. n'a pas l'intention de leur demander de violer le D.I., si bien qu'en cas de doute sur la portée des obligations conventionnelles apparemment contredites par les résolutions, on peut donner des premières l'interprétation minima permettant de les rendre compatibles avec les secondes ; raisonnement très judiciaire, encore que qualifié de « perspective semi-politique », où le sens des nuances de Sir Gerald s'affirme dans un curieux jeu de mots (« the Assembly may sometimes, irrespective of strict legality, operate indirectly to authorize, or at any rate to permit, certain things to occur with impunity »).

termes différents selon qu'il s'agit d'un *Etat* (section I) ou d'un *autre agent* (section II). Dans le premier cas la Charte elle-même contient une disposition qui paraît avoir valeur d'habilitation : l'art. 103 ; dans le second, il n'existe aucune disposition semblable, et il est nécessaire de chercher dans les constitutions et dans le droit international général une éventuelle disposition permettant aux invitations des Nations Unies comportant des sanctions de l'emporter. On examinera successivement les deux cas. Dans chacun d'eux on se demandera d'abord si l'habilitation est *nécessaire*, c'est-à-dire si les agents d'exécution contredisent une règle en appliquant la mesure en question puis si elle est *possible*, c'est-à-dire si l'organe qui déclenche la sanction est apte à la leur prodiguer.

Section I

L'habilitation des Etats

151. — L'art. 103 : objet et effet. — L'exécution de l'acte de sanction pouvant les amener à violer leurs obligations, il arrive que les Etats membres de l'O.N.U. se trouvent placés devant un conflit entre celles résultant de leur appartenance à l'Organisation et les autres. L'art. 103 vise à le résoudre. Il dispose : « En cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte, et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

Au premier abord, la question de l'aptitude des Etats à appliquer l'acte de sanction paraît donc se poser ainsi : certaines des mesures qu'ils sont invités à prendre étant *intrinsèquement illégales*, et l'art. 103 faisant prévaloir leurs obligations en vertu de la Charte, quels sont les cas dans lesquels l'art. 103 habilite les Etats à violer leurs obligations antérieures ? Dans cette optique, il faudrait déterminer s'il s'applique quand l'invitation revêt la forme d'une résolution contestable et ne crée donc pas d'« obligations », quand l'obligation contraire résulte d'un traité passé entre un Etat membre et un tiers, quand elle résulte d'une coutume et n'a donc pas le caractère « conventionnel » requis par l'art. 103. En réalité ces questions ne se posent pas, parce que l'art. 103 n'a pas l'effet d'habilitation qu'on est d'abord tenté de lui attribuer ; on le vérifiera (§ 2) après avoir examiné l'aptitude intrinsèque des Etats à appliquer les mesures en question (§ 1).

§ 1

L'APTITUDE INTRINSÈQUE A EXÉCUTER LA SANCTION

La détermination des opérations de sanction menées par les Etats et qui leur sont permises ne va pas absolument de soi, mais ne pose pas de problèmes théoriques difficiles : ne sont pas immédiatement exécutoires par les Etats, et *nécessitent une habilitation, les résolutions qui les invitent à une action par laquelle ils porteraient atteinte à un droit appartenant à un Etat tiers*, qu'il s'agisse de l'Etat visé par la sanction ou de tout autre (2), participant ou non à l'opération, quelle que soit l'origine formelle de ce droit (traité, coutume, acte unilatéral) (3). Des doutes peuvent s'élever sur la légalité de certains actes, et par conséquent sur la nécessité d'une habilitation à défaut d'aptitude intrinsèque des Etats, qui imposent d'examiner la compatibilité des mesures recommandées par les Nations Unies avec les obligations antérieures des Etats auxquels elles s'adressent. Les unes intéressent tous les membres ; les autres ne concernent que ceux qui ont souscrit une obligation particulière. Sans chercher à classer logiquement les mesures très diverses que l'O.N.U. invite les Etats à prendre, et en confrontant seulement aux règles internationales contraires celles de ces mesures qui paraissent faire problème, on peut examiner trois cas particuliers d'après la source formelle d'où découlent les règles contraires : les *principes généraux du droit* (A), la *coutume* (B), un *acte créant un statut spécial* (C).

(2) On peut s'étonner de cette affirmation : n'y a-t-il pas lieu de distinguer p. ex. suivant que la mesure prise par l'Etat participant aux sanctions viole un traité de commerce entre lui et n'importe quel autre Etat, ou entre lui et l'Etat sanctionné ? La position particulière de celui-ci ne saurait pourtant en elle-même modifier la nature de l'acte d'exécution ; elle ne pourra que constituer une circonstance interdisant la mise en cause de la responsabilité de l'Etat adverse ; sur ce point, *infra*, n° 192.

(3) La distinction de ces trois situations n'aurait d'intérêt que si l'art. 103 avait pour effet d'habiliter les Etats à violer leurs obligations normales, car il n'envisage que celles résultant d'un traité ; comme nous pensons au contraire qu'il ne fait que renforcer l'obligation résultant pour les Etats membres de l'invitation qui leur est adressée (*infra*, § 2) et qu'il ne modifie pas les conclusions auxquelles nous allons parvenir quant à l'aptitude légale des Etats à exécuter la sanction, nous n'avons pas besoin d'introduire cette division, inopérante en la matière.

(4) Le Pr. Rousseau avait consacré à ce problème une étude qui, limitée à un cas concret, pouvait envisager toutes les questions qui s'étaient posées à propos de l'application des sanctions ; les conclusions en restent encore largement valables aujourd'hui, en dépit des modifications du droit positif surve-

A) COMPATIBILITÉ AVEC DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT :
LA NON-RÉTROACTIVITÉ

152. — Outre l'obligation de respecter les stipulations conventionnelles, dont on dira quelques mots tout à l'heure, certaines résolutions invitent les Etats à passer outre à un autre principe fondamental, celui de la non-rétroactivité des normes : les interdictions du Conseil de sécurité dans l'affaire de Rhodésie s'entendent « nonobstant tous contrats conclus ou toutes licences accordées avant la date de la présente résolution » (5) ; cette disposition s'analyse en une invitation faite aux Etats de prendre des lois ou des règlements rétroactifs puisque, allant au-delà du principe d'application immédiate, ils devraient concerner non seulement les situations créées à partir du moment où la norme interne entrerait en application, mais aussi celles résultant de contrats antérieurs ; on pourrait discuter de la légalité des normes internes faisant remonter l'invalidité des contrats à la date de la résolution du Conseil en dépit du délai qui s'écoule forcément entre cette dernière et l'édition du texte d'application ; même en ce cas on ne pourrait admettre l'existence d'une sorte de « période suspecte » pendant laquelle les contrats passés seraient censés l'avoir été pour prévenir l'interdiction à venir que si l'on reconnaissait l'applicabilité immédiate des résolutions obligatoires des Nations Unies en droit interne, ce qui n'est le cas dans aucun Etat (6).

Mais à plus forte raison il est impossible d'admettre la légalité des normes de droit interne portant *atteinte aux situations créées par des contrats antérieurs à la résolution* ; cette pratique, qui ne pose que des problèmes de droit interne quand elle concerne les rapports entre l'Etat et ses ressortissants (7), soulève des questions de droit international dans le cas le plus général où les contrats visés sont passés entre lui-même ou l'un de ses ressortissants et

nues depuis : « L'application des sanctions contre l'Italie et le D.I. », *R.D.J.L.C.*, 1936/5-64, pp. 41-56, que nous ne citerons plus dans ce paragraphe, mais dont nous nous sommes plusieurs fois inspiré.

(5) S/Rés.232, § 2, *in fine* ; cette disposition figure à la fin de l'al. f), mais on a toujours reconnu qu'en dépit de cette maladresse typographique, elle couvrait l'ensemble du paragraphe. S/Rés.253, § 7 : « décide que tous les Etats membres de l'O.N.U. donneront effet aux décisions énoncées aux paragraphes 3, 4, 5, 6, du dispositif de la présente résolution, nonobstant tous contrats passés ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution ».

(6) *Infra*, n° 169.

(7) V. L. Dubouis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967/99-152, p. 133.

un autre Etat ou le ressortissant de ce dernier ; certains Etats se sont épargné les difficultés en choisissant de ne pas appliquer strictement les résolutions du Conseil ; d'autres, en reprenant purement et simplement la résolution dans un texte de droit interne, n'ont pu se mettre en accord avec la légalité résultant de la Charte qu'au prix d'une violation du principe de non-rétroactivité ; d'autres enfin ont tenté de concilier leurs obligations divergentes par des mesures transitoires substituant l'application immédiate (à la date de l'entrée en vigueur du texte de droit interne) à la rétroactivité (8) ; il s'agissait le plus souvent pour eux d'éviter les conséquences les plus choquantes de l'application de normes rétroactives : le principe de l'application immédiate aux contrats en cours, assorti de dispositions transitoires, permettait à beaucoup de situations de se régler, aux dépens du respect des obligations des Etats vis-à-vis de l'O.N.U., mais de la façon la plus conforme possible aux exigences de justice ; l'atteinte aux situations acquises n'en existe pas moins, et elle peut poser des questions de responsabilité (9).

B) COMPATIBILITÉ AVEC DES OBLIGATIONS COUTUMIÈRES

153. — Les résolutions concernant les relations commerciales avec l'Etat sanctionné. — On ne retiendra pas comme illégale au titre d'une violation des règles coutumières l'exécution par un Etat d'une résolution l'invitant à rompre ses relations diplomatiques (10) et (ou) consulaires (11) avec l'Etat sanctionné ou plus modestement à rappeler son ambassadeur (12), mesures dont personne ne nie qu'elles soient de la compétence des Etats.

On hésitera à peine plus à en éliminer les mesures frappant le commerce national avec l'Etat sanctionné. Les unes invitent les Etats, soit à interdire les *exportations* de produits pouvant être utilisés pour des activités qui sont précisément celles que condamne l'Organisation, et en particulier d'armes et de munitions (13), soit

(8) Nous ne croyons pas nécessaire de reprendre ici l'inventaire de ces positions nationales, qu'on trouve dans l'ouvrage de P. Tavernier, *Recherches sur l'application dans le temps des actes et des règles en D.I.P.*, et dans celui de P.M. Eisemann, *Les sanctions contre la Rhodésie*. V. aussi *infra*, n° 176.

(9) *Infra*, n°s 187-8.

(10) A/Rés.1761 (XVII), 6 novembre 1962, § 4 a (Afrique du sud).

(11) A/Rés.2107 (XX), 21 décembre 1965, § 7 a (Portugal).

(12) A/Rés.39 (I), 12 décembre 1946 (Espagne).

(13) A/Rés.500 (V), 18 mai 1951, § 1 a (Corée) : « embargo » sur les armes, les munitions et matériels de guerre, sur les matières nécessaires à la production d'énergie atomique, sur le pétrole, sur le matériel de transport

à interdire totalement l'exportation de l'ensemble des produits en ayant en vue l'asphyxie de l'Etat en cause (14). Les autres invitent les Etats à ne pas *importer* de produits provenant de l'Etat sanctionné ; cette sanction, symétrique de la première, comporte les deux mêmes modalités qu'elle ; en pratique, les Nations Unies n'ont recouru à l'interdiction sélective des importations que dans des résolutions obligatoires du Conseil de sécurité (15), et l'Assemblée générale, dans les deux résolutions où elle a demandé aux Etats de mettre en œuvre cette sanction, a choisi d'emblée l'interdiction globale (16). Pour simplifier l'exposé, et sans prétendre donner de signification très précise à des mots dont le premier en particulier a connu au moins de deux sens différents, nous désignerons ces deux sanctions sous les noms d'*embargo*, et de *boycottage* des importations (17).

L'un et l'autre paraissent également *licites* ; sans entrer dans le détail de ces mesures, dont l'application très générale dans les

d'importance stratégique, et sur les produits utilisés pour la production des précédents. S/Rés.181 (1963), 7 août 1963 (Afrique du sud) : armes, munitions et matériel militaire. A/Rés.1899 (XVIII), 13 novembre 1963, § 7 (Afrique du sud, dans l'aff. du Sud-Ouest africain) : armes, équipement militaire, pétrole et produits pétroliers. A/Rés.1807 (XVII), 14 décembre 1962 (Portugal), § 7 : armes et équipement militaire. S/Rés.180 (1963), 31 juillet 1963, § 6 (*id.*). S/Rés. 232 (1966), 16 décembre 1966, § 2 *d, e, f* (Rhodésie) : armes, équipements et matériels militaires, tous aéronefs et véhicules à moteur, pétrole et produits pétroliers.

(14) S/Rés.217 (1965), 20 novembre 1965, § 8 (Rhodésie) : « s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie » ; A/Rés.1761 (XVII), 6 novembre 1962, § 4 (Afrique du sud) : « s'abstenir d'exporter des produits (...) vers l'Afrique du sud » ; A/Rés.2107 (XX), 21 décembre 1965, § 7 (Portugal), qui, plus radicalement, prie les Etats de « boycotter les échanges commerciaux avec le Portugal ».

(15) S/Rés.232, § 2 *a*.

(16) A/Rés.1761 (XVII) préc., § 4 *d*) : « boycotter tous les produits sud-africains » ; A/Rés.2107 (XX) préc., § 7 *e*) : « boycotter tous les échanges commerciaux avec le Portugal » ; de même le C.S. dans S/Rés.253, § 3 *a*).

(17) Le dictionnaire de la terminologie du D.I. définit l'embargo, dans le dernier de ses avatars, comme « la prohibition d'exportation de certaines marchandises, en particulier des armes et des munitions, vers des Etats en guerre ou vers celui qui s'est rendu coupable d'agression » (pp. 249-50), ce qui, compte tenu de la pratique récente des sanctions, rend bien compte des mesures dont il s'agit dans ce paragraphe. Quant au boycottage, il le définit (p. 94) comme un procédé « consistant à interrompre les relations commerciales ou personnelles avec les ressortissants d'un Etat étranger, dans le but de protester contre les actes de cet Etat ou de faire pression sur lui » ; le mot recouvre donc l'ensemble de la prohibition des relations commerciales, y compris ce qui est défini précédemment sous le nom d'embargo ; pour éviter les confusions, nous préférons préciser : « boycottage des importations ». Sur ces questions de définition, v. Dubouis, *op. cit.*, 100-3 ; Th. Flory, *Encycl. Dalloz de D.I.* (1968), t. I, v^o Embargo ; J. Lambert, *Les embargos sur l'importation et l'exportation des marchandises*, 34-9 ; Ch. Rousseau, « Le boycottage dans les rapports internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1968/5-25, p. 6.

relations contemporaines dépasse de loin le cas particulier des sanctions corporatives de l'O.N.U. (18), on peut rappeler que la réglementation du commerce international fait partie de la compétence des Etats ; sous réserve d'accords internationaux limitant leur droit de prendre des mesures restrictives, ils sont libres de limiter leurs échanges avec d'autres Etats par la voie d'actes de droit interne applicables à leurs ressortissants, par l'intermédiaire desquels passent nécessairement les échanges : restreindre le commerce avec un Etat A ne consiste nullement pour les autorités de l'Etat B à interdire aux ressortissants de l'Etat A d'acheter des produits de l'Etat B ou de vendre des produits à ses ressortissants, ce qui serait juridiquement impossible, mais à interdire à ses propres ressortissants de vendre des produits à ceux de l'Etat A ou de leur en acheter. On ne voit pas par ailleurs que l'inégalité créée par l'application d'un embargo ou d'un boycottage des importations à l'encontre d'un Etat déterminé soit contraire au droit international : acte inamical sans doute en tant qu'acte individuel (et perdant d'ailleurs ce caractère quand il est pris en exécution d'une résolution des Nations Unies), mais comme l'est par exemple la rupture des relations diplomatiques, il est légal au même titre qu'elle à défaut d'un principe de liberté du commerce, dont on ne trouve pas de trace en droit positif (19). Quant à l'art. 2 § 4 de la Charte, interdisant aux membres de l'Organisation le recours à la menace ou à l'emploi de la force, il est absolument impossible de l'étendre aux pressions économiques en dépit des tentatives de certains Etats (20) ; même si l'on admet le caractère de mesures coercitives d'un boycottage ou d'un embargo qui, même décidés individuellement par un Etat, peuvent avoir ce caractère, on ne

(18) Dubouis, *op. cit.*, 108-9.

(19) Dubouis, *ibid.*, qui nie l'affirmation de Th. Flory (*op. cit.*, n° 30) selon lequel cette mesure serait contraire à la « liberté du commerce » ; le même auteur ajoute plus loin (n° 41) que seule la décision de l'O.N.U. la rend « légitime ».

(20) La question est très liée à celle de l'extension de la notion d'agression au cas de l'« agression économique » ; tant qu'une définition de celle-là n'aura pas été donnée qui englobe celle-ci, il sera impossible de donner cette extension à l'art. 2 § 4. La situation se présente de façon bien différente quand il s'agit de l'aptitude des organisations régionales à déclencher des mesures de pression économique contre un de leurs membres, cette mesure pouvant avoir (et ayant, suivant la définition que nous en avons donnée) un caractère coercitif, qui s'oppose à sa mise en œuvre directe par l'Organisation en vertu de l'art. 53 § 1 : cela tient simplement à ce que la Charte considère les organisations régionales comme des créations de l'O.N.U., au moins autant que de leurs membres, ne leur laisse pas en conséquence tous les pouvoirs qui appartiennent aux Etats, et ne leur concède qu'une compétence d'attribution.

trouve ni dans la Charte, ni dans aucun texte de droit positif liant les Etats membres de l'O.N.U. une interdiction quelconque d'user d'une telle pression.

154. — Les résolutions concernant les communications avec l'Etat sanctionné. — Il en va de même pour les mesures relatives aux communications internationales, auxquelles deux résolutions de l'Assemblée générale s'attachent pour prier les Etats de fermer leurs ports aux *navires* battant pavillon des Etats sanctionnés (21), et de refuser le droit d'atterrissage et les facilités de passage aux *aéronefs* appartenant aux Etats sanctionnés ou à des sociétés enregistrées conformément à leurs lois (22) ; l'une d'elles invite au surplus les Etats à interdire à leurs navires d'entrer dans les ports de l'Etat sanctionné (23), mais curieusement ne comporte pas la même mesure à propos des *aéronefs*. Les mesures d'application de l'une et l'autre de ces invitations seraient d'ailleurs parfaitement correctes (24), puisque les Etats ne s'adresseraient qu'à leurs propres *nationaux* ou à des sociétés soumises à leurs lois pour leur interdire une certaine activité en vertu de leur compétence personnelle.

Au contraire les mesures qui touchent les *aéronefs* et les *navires étrangers*, ressortissant soit à l'Etat sanctionné, soit à d'autres Etats dans le cas des navires « à son service », s'analysent juridiquement comme une invitation aux autorités nationales compétentes de prendre les mesures prohibitives qui conviennent à l'encontre de personnes échappant à la compétence personnelle des Etats participant aux sanctions ; ces mesures déploient leurs effets dans un espace soumis à leur souveraineté, les aéroports nationaux dans un cas, les ports maritimes dans l'autre, mais dans un domaine où le droit international commun pourrait limiter cette compétence territoriale ; or les seuls principes relatifs aux communications aériennes sont conventionnels, et par conséquent la mesure discriminatoire contenue dans les résolutions précitées ne peut être

(21) A/Rés.1761 (XVII) préc., § 4 *b*) (Afrique du sud) ; A/Rés.2107 (XX) préc., § 7 *b*) (Portugal) (cette dernière résolution s'applique aussi aux navires « au service du Portugal »).

(22) Mêmes résolutions, respectivement § 4 *a*) et 7 *d*) (cette dernière s'applique au surplus aux *aéronefs* « au service » du gouvernement portugais et de ces sociétés).

(23) A/Rés.2107, § 7 *d*).

(24) *Contra* : J. Soubeyrol, « L'action internationale contre l'apartheid », *R.G.D.I.P.*, 1965/326-69, p. 368.

prohibée qu'entre Etats parties à la Convention de Chicago (25). Le cas des ports maritimes est à peine plus douteux : la coutume n'ayant pu se fixer sur le principe de libre accès, même aux navires de commerce qui sont spécialement en cause ici, les auteurs se contentent d'admettre en général l'existence d'une présomption de liberté, qui n'empêche nullement les Etats de prendre une réglementation contraire, même discriminatoire, interdisant l'accès de leurs ports, à condition qu'ils ne soient pas parties en même temps que l'Etat sanctionné à la Convention de Genève du 9 décembre 1923 ou à un traité ayant le même effet (26).

Ainsi les résolutions de l'Assemblée et du Conseil invitant les Etats membres à mettre fin à leurs relations commerciales et aux communications avec les Etats sanctionnés, n'engagent pas ceux qui les suivent dans l'illégalité, dans la mesure où ils les comprennent comme une invitation à *ne pas passer de traités contraires* à leurs dispositions ou à *y mettre fin* suivant une procédure régulière, et à *prendre les dispositions de droit interne nécessaires* à leur application par leurs ressortissants. Le problème de l'habilitation ne se pose donc pas ici.

C) COMPATIBILITÉ AVEC DES OBLIGATIONS RÉSULTANT D'UN STATUT INTERNATIONAL : LA NEUTRALITÉ

155. — La thèse de l'incompatibilité de la participation aux sanctions avec le statut de neutralité. — Que le statut de neutralité résulte d'un traité ou d'un acte unilatéral de l'Etat qui s'en réclame, il crée à l'égard des tiers, non seulement des obligations, qui ne sont pas ici en cause, mais encore des droits qu'ils peuvent invoquer à l'encontre de l'Etat neutre. *Les actes de sanction ont-ils*

(25) Les Etats ne pourraient par conséquent supprimer sans illégalité le droit d'escale et de survol à l'égard de tout Etat partie à la Convention de Chicago, ni aucune des autres libertés dont elle prévoit la mise en œuvre par des conventions bilatérales à l'égard d'un Etat qui en aurait passé une avec l'Etat participant à l'opération de sanction ; v. à ce sujet Ch. Rousseau, *op. cit.*, 21 ; et D. Ruzié, *Le pouvoir de sanction des organisations internationales*, 69-70, et les références citées.

(26) La convention admet les restrictions au droit d'accès, mais, justifiées par les circonstances ou par des conditions tenant à l'Etat territorial, les dérogations au principe de liberté qu'elle pose entre les Parties ne peuvent concerner que les navires de l'ensemble des Etats, et non ceux d'un Etat particulier ; l'exception des représailles, qui pourrait seule excuser une mesure discriminatoire, n'est pas applicable ici, à défaut d'un acte illicite frappant personnellement l'Etat et justifiant qu'il réagisse par une mesure normalement illégale.

pour effet de contraindre les Etats neutres qui souhaitent les exécuter ou qui y sont tenus à manquer aux obligations correspondantes ? C'est ce que semble avoir pensé la Suisse, qui s'est crue empêchée d'entrer à l'O.N.U. par son statut de neutralité permanente. Sa position trouve une base solide dans les travaux de la Conférence de San Francisco, qui, suivant l'opinion générale, avait admis, encore que sans l'adopter formellement, l'interprétation donnée par la France dans une proposition d'amendement concernant les conditions nécessaires à l'acquisition de la qualité de membre : selon cette déclaration, « la participation à l'Organisation implique des engagements incompatibles avec le statut de neutralité » (27) ; cet amendement ne fut pas adopté, mais la France revint à la charge à l'occasion de la discussion du futur art. 2 § 5, en déclarant que les membres de l'Organisation ne pourraient invoquer pour se soustraire à l'obligation de lui porter assistance dans les actions qu'elle entreprendrait conformément à la Charte, les obligations contraaires résultant de leur neutralité (28).

Les auteurs, même quand ils admettent la possibilité pour un Etat perpétuellement neutre d'entrer à l'O.N.U. (29), considèrent que ce statut les place dans une situation particulière au regard des opérations de sanction : reconnaissant par exemple que leur est interdit, non l'accès à l'O.N.U., non le maintien simultané de leur neutralité, mais la répudiation unilatérale de leurs obligations conventionnelles (30), ils sont alors obligés, pour concilier les obligations de l'Etat neutre telles qu'ils les comprennent avec celles résultant de la Charte, soit de considérer que le Conseil de sécurité, tenant compte des obligations particulières des Etats neutres, devra user de son pouvoir, reconnu par l'art. 48 § 1, pour les dispenser de participer à l'action (31), soit d'admettre que les mesures que

(27) Doc. 2, G/7 (o) ; U.N.C.I.O. IV/528, à propos du futur art. 4 § 1.

(28) Doc. 944, I/1,34(1) ; U.N.C.I.O. VI/459.

(29) Ch. Chaumont, « N.U. et neutralité », *R.C.A.D.I.*, 1956 (I) t. 89/1-59, p. 36.

(30) La position de Ch. Chaumont repose sur l'idée que l'Organisation, en admettant l'Etat neutre, reconnaît la compatibilité de son statut de neutralité avec sa qualité d'Etat membre (p. 35) ; c'est nier l'interprétation donnée par la France ; mais cette négation est l'œuvre de l'Organisation elle-même, qui, en admettant l'Autriche p.ex., aurait renoncé à faire valoir cette incompatibilité.

(31) Ch. Chaumont, « La neutralité de l'Autriche et les N.U. », *A.F.D.I.*, 1955/151-7, p. 156 ; et « N.U. et neutralité », préc., 36-7 ; D. Schindler, « Aspects contemporains de la neutralité », *R.C.A.D.I.*, 1967 (II), t. 121/225-313, p. 249 ; et, beaucoup plus nettement, A. Verdross, « La neutralité dans le cadre de l'O.N.U., particulièrement celle de la République d'Autriche », *R.G.D.I.P.*, 1957/177-92, p. 188 (par l'admission, « les membres de l'O.N.U. (...) ont assumé l'obligation de ne jamais inviter la République fédérale autrichienne à appliquer des mesures coercitives ») ; de même, depuis le déclenchement des sanc-

les Etats sont invités à prendre n'impliquent pas toujours la belligérance (32). Ces deux thèses cherchent à ruser avec les caractéristiques de la neutralité, en admettant qu'elle est en général contraire à la participation à des opérations de sanction, mais qu'elle peut cependant être compatible avec elle dans certains cas. En réalité, *la notion de neutralité*, permanente ou occasionnelle, peu importe ici, *ne peut s'apprécier que par rapport à, et par opposition avec, la notion de guerre*. Le statut de l'Etat neutre dans une situation de guerre peut être examiné suivant qu'il est lui-même amené à *prendre part à des entreprises de guerre* ou à *prendre parti entre les belligérants*. Aucune de ces deux situations ne se rencontre dans le cas des opérations collectives des Nations Unies :

156. — La participation de l'Etat neutre à une action de guerre.

— La thèse qui veut que certaines des mesures du chapitre VII n'impliquent pas la belligérance repose en effet sur l'idée que la participation à une action corporative sans usage de la force armée ne met pas l'Etat en situation de belligérance avec l'Etat visé par l'action, contrairement à la participation à une action comportant l'usage de la force armée (33). En réalité, ce qu'il importe de savoir, ce n'est pas si l'Etat neutre, en appliquant les sanctions déci-

tions contre la Rhodésie : K. Zemanek, « Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Oesterreich an Sanktionen der V.N., besonders im Falle Rhodesiens », *Z.a.ö.R.V.R.*, 1968/16-32 ; et Y.Y. Mikheev, « The compatibility of permanent neutrality and U.N. membership » (résumé en anglais d'un article du *Sov. Yb. I.L.*, 1960/167-75), qui parlent l'un et l'autre de l'obligation pour le C.S. d'user du pouvoir que lui reconnaît l'art. 48 § 1, comme conséquence de son « acquiescement » à la neutralité de l'Autriche. Cette possibilité de dispense est critiquée, pour des motifs d'ailleurs contestables, par M.E. Weiser (*La neutralité de l'Autriche*, 112-3) et M. Olbrecht (*La neutralité de la Suisse*, 37-8). L'idée d'un « droit à la dispense » nous paraît inadmissible, mais, même considérée comme une faculté laissée au C.S., cette solution est peu satisfaisante politiquement, en ce qu'elle laisse l'Etat neutre à la merci d'un choix extérieur ; le C.S. peut parfaitement décider que tous les Etats membres participeront à l'action : l'art. 2 § 5 étant impératif, l'Etat neutre n'aura pas plus que les autres la possibilité de se soustraire à ses obligations de membre (Ch. Chaumont, *op. cit.*, 43, qui estime que l'obligation résultant de l'art. 2 § 5 l'emporte sur « toutes autres obligations internationales », y compris sur celles résultant d'un statut de neutralité permanente ; ce n'est pourtant pas ce que dit l'art. 103, qui ne parle que d'obligations résultant d'« accords internationaux » : v. *infra*, § 2) ; on comprend dans ces conditions que la Suisse, si elle admet cette interprétation, qui découle logiquement des travaux préparatoires de la Charte, ait préféré renoncer à la qualité de membre que laisser ses obligations d'Etat neutre à la discrétion du C.S.

(32) J.F. Lalive, « International organization and neutrality », *B.Y.B.I.L.*, 1947/72-89, p. 80, à propos des mesures de l'art. 41.

(33) P.ex. Oppenheim et Lauterpacht, *I.L. : a treatise*, 7th ed., t. II/649, § 292 f).

dées par l'O.N.U., se met en état de belligérance avec l'Etat visé par l'action, mais si le déclenchement de l'action par les Nations Unies elles-mêmes a pour effet de créer *un état de guerre entre les participants et l'Etat sanctionné* (34) ; c'est bien ce que prévoyait l'art. 16 du Pacte de la S.D.N. qui parlait expressément de guerre ; mais le chapitre VII de la Charte ne dit rien de tel, même pour les mesures comportant usage de la force armée de la part de l'Organisation ; la confusion de l'action corporative de sanction avec une catégorie juridique quelconque du droit international existant en dehors du droit des Nations Unies paraît de nature à susciter des mécomptes ; un examen un peu attentif de ces catégories suffit d'ailleurs à écarter la tentation de l'assimilation à laquelle porte le sens courant du mot « guerre », qui le définit par ses éléments de fait extra-juridiques ; en réalité *le déclenchement d'une opération de sanction n'a pas pour effet de créer un « état de guerre »* entre l'Etat qui la subit d'une part, et l'Organisation ou ses membres d'autre part, même si l'opération trouve son occasion dans une agression de la part d'un Etat, et même si les mesures qu'elle comporte impliquent l'usage de la force armée (35) ; et *la participation d'un Etat neutre n'a pas de ce fait le caractère d'une participation à une action de guerre*, qui serait évidemment contraire à sa neutralité puisqu'elle lui donnerait la qualité de co-belligérant ; il n'est donc pas nécessaire de distinguer, de ce premier point de vue, suivant la nature des mesures que les Etats sont invités à mettre en œuvre.

157. — Le manquement de l'Etat neutre à l'obligation d'impartialité dans une action à laquelle il ne participe pas. — Mais la neutralité peut s'apprécier d'une autre façon, qui impose cette fois de distinguer les mesures sans emploi de la force armée de celles qui en impliquent l'usage : si on envisage l'existence d'un *état de*

(34) En ce sens : T. Komarnicki, « The place of neutrality in the modern system of I.L. », *R.C.A.D.I.*, 1952 (I), t. 80/395-510, p. 477, qui critique la thèse de J.F. Lalive selon laquelle les mesures de l'art. 41 n'impliquent pas la belligérance : elles l'impliquent selon lui toutes les fois qu'elles réagissent, non contre une menace pour la paix, mais contre une rupture de la paix ou un acte d'agression ; il apprécie donc la belligérance d'après la qualification de la situation et non d'après les mesures adoptées ; c'est une position bien délicate qui suppose une qualification précise par l'O.N.U. ; on sait que c'est rarement le cas.

(35) En ce sens, au sujet de la « guerre » de Corée : G. Weissberg, *The international status of the U.N.*, 103-4, qui déclare même, à juste titre pensons-nous, que la qualification en droit interne ne peut modifier la nature internationale de l'action corporative (le droit interne peut ne permettre certains actes qu'en cas de « guerre »). Sur cette question, v. G. Scelle, *Manuel de D.I.P.* (1948), 673-4.

guerre, non plus entre l'Organisation ou ses membres et l'Etat visé par l'opération collective, mais *entre l'Etat agresseur et sa victime*, la participation d'un Etat neutre à l'opération déclenchée par l'Organisation peut avoir pour effet une violation de son statut, parce qu'il est bien question, non d'une opération de police internationale mais d'une guerre traditionnelle entre deux Etats, dont l'un est soutenu par les Nations Unies. Le cas ne s'est pas encore présenté : aucun Etat perpétuellement neutre ne faisait partie de l'O.N.U. lors de l'affaire de Corée, où d'ailleurs le Conseil de sécurité n'a pas pris de résolutions obligatoires ; depuis, les affaires de décolonisation n'ont concerné que des menaces pour la paix et non des actes d'agression donnant lieu à des opérations qualifiables de guerre ; si le cas devait se présenter, il ne semble pas que la neutralité permanente s'opposerait à la participation à l'action des Nations Unies par des moyens ne comportant pas l'emploi de la force.

On peut en effet être tenté de voir dans l'application de mesures économiques par exemple un manquement aux obligations d'Etat neutre, si l'on définit *l'impartialité* comme le maintien rigoureux de l'équilibre entre les belligérants (36) ; mais on peut aussi bien la définir comme *l'application scrupuleuse de la résolution obligatoire* d'une Organisation à laquelle appartiennent à la fois l'Etat neutre et l'Etat sanctionné, dont le premier s'interdit de discuter le bien-fondé alors même qu'il en estimerait les conséquences inopportunes, et à laquelle le second aurait une fois pour toutes acquiescé en adhérant à l'Organisation (37). Cette seconde conception, qui aboutit à une application particulière de la notion de neutralité qualifiée, présente l'avantage de concilier au mieux l'appartenance à l'Organisation avec une certaine conception de l'impartialité, qui n'est pas moins valable que l'autre, qui laisse aussi peu de place qu'elle au choix arbitraire de l'Etat neutre dont la compétence est liée dans un cas comme dans l'autre, et qui donne donc toute garantie à l'Etat subissant la sanction, mais qui, au lieu de s'apprécier abstraitement, se réfère aux critères concrets de l'Organisation.

Cette conception de l'impartialité n'est, répétons-le, qu'une des deux solutions possibles, et ce n'est certainement pas celle à laquelle se rallieraient les Etats neutres si une guerre devait survenir à l'occasion de laquelle les Nations Unies déclencheraient une action coercitive contre un des belligérants. Ils manifestent en effet

(36) P. ex. G. Perrin, *La neutralité permanente de la Suisse et les organisations internationales*, 55 ; D. Schindler, *op. cit.*, 259-60.

(37) En ce sens : Lalive, *op. cit.*, 80.

une extrême réticence à participer à des mesures collectives sans emploi de la force armée alors même qu'elles ne tendent à réagir que contre de simples menaces à la paix, et on a vu des Etats invoquer leur neutralité pour échapper dans cette situation à leurs obligations de membres, prétendre qu'en prenant les mesures indiquées ils manqueraient à leur obligation d'impartialité, et exciper de l'absence d'habilitation pour ne pas appliquer une décision du Conseil de sécurité ou pour ne l'appliquer qu'avec des restrictions et en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. La chose s'explique parfaitement dans le cas de la Suisse, qui n'est pas membre des Nations Unies et pour qui par conséquent cette résolution est sans valeur obligatoire (38) ; elle est en revanche injustifiable pour le Laos, qui déclare qu'« impartialement (il) ne peut que s'abstenir de toute initiative en la matière » (39), et pour l'Autriche, qui, plus explicitement encore, se refuse à prendre position à propos de la Résolution 232 sur la question de savoir si « l'Autriche, Etat membre de l'O.N.U., est, étant donné sa neutralité permanente, automatiquement liée par les décisions du Conseil de sécurité concernant les sanctions obligatoires » (40). Cette conception est inadmissible : elle étend les obligations d'Etat neutre très au-delà de ce que ce statut comporte : la neutralité n'est pas l'impartialité requise dans les rapports internationaux en général, qui pourrait peut-être justifier le refus d'appliquer à un Etat des mesures discriminatoires telles que celles frappant le commerce ou les communications ; c'est une situation qui ne se définit que par rapport à la guerre ; la neutralité des uns suppose la belligérance des autres, et *l'Etat neutre n'est soumis à aucune obligation particulière en l'absence d'un état de guerre déclenchant l'application de son statut*. Celui-ci ne porte donc pas atteinte à l'aptitude intrinsèque des Etats à appliquer des sanctions sans emploi de la force armée sur décision obligatoire du Conseil de sécurité.

(38) Lettre au S.G., in Rapport S/7781, Ann. II, p. 117. V. Bindschedler, « Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der V.N., besonders im Falle Rhodesiens », *Z.a.ö.R.V.R.*, 1968/1-15.

(39) Lettre au S.G. du 9 février 1967, in S/7781/Add.3.

(40) Note verbale S/7795 du 28 février 1967 au S.G., in S/7781/Add.2, p. 155. La note ajoute : « Cette question, de l'avis du gouvernement fédéral de l'Autriche, ne peut être tranchée que pour chaque cas d'espèce, compte tenu de la situation considérée et eu égard aux obligations qui incombent à l'Autriche du fait d'une part de son appartenance à l'O.N.U., d'autre part de sa neutralité permanente qui a été antérieurement notifiée à tous les membres de l'O.N.U. ». Cette position est vivement approuvée par K. Zemanek, *op. cit.*

§ 2

L'HABILITATION EXTRINSÈQUE PAR L'ACTE DE SANCTION

La portée de l'art. 103 est généralement méconnue : alors qu'il n'est qu'un moyen de régler les conflits d'obligations contradictoires (A), on y voit le plus souvent un moyen d'habiliter les Etats qui les affrontent à violer l'une de ces deux obligations (B).

A) L'ART. 103 COMME MOYEN DE RÈGLEMENT DES CONFLITS D'OBLIGATIONS

L'art. 103 ne précise pas ce que sont les « obligations des membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte » ; on peut se demander s'il constitue une simple disposition régulatrice des conflits entre la Charte elle-même et toutes les autres conventions internationales, ou s'il intéresse bien ceux qui peuvent naître entre ces dernières et les actes de sanction ; si l'on prend position pour le second terme, il restera encore à examiner l'exigence posée par l'art. 103 d'un conflit entre deux normes obligatoires (41).

158. — Applicabilité de l'art. 103 aux obligations dérivées de la Charte. -- On a objecté à l'art. 103 sa superfluité : si le traité incompatible avec les obligations des Etats en vertu de la Charte est antérieur à leur admission aux Nations Unies, l'adhésion à la Charte aurait pour effet d'abroger le traité antérieur en vertu du droit commun des traités successifs contradictoires (42) ; s'il est postérieur à l'admission, il constituerait une tentative détournée pour amender la Charte sans respecter ses dispositions et serait nul (43) ; cette dernière conclusion ne nous paraît pas s'imposer, à moins de considérer la Charte comme hiérarchiquement supérieure à tous les traités que peuvent passer entre eux les Etats membres, ce qui ne peut résulter du droit commun des traités, mais seulement d'une disposition expresse du traité antérieur, c'est-

(41) La signification de l'art. 103 est controversée en doctrine ; v. entre autres : Kelsen, *The law of the U.N.*, 111-9 ; Kopelmanas, *L'O.N.U.*, 165-91 ; Jimenez de Arechaga, *Derecho constitucional de las N.U.*, 623-9 ; auxquels on peut ajouter l'interprétation étonnante de Ch. Cadoux : « La supériorité du droit des N.U. sur le droit des Etats membres », *R.G.D.I.P.*, 1959/649-80, pp. 658-9 et 675-6.

(42) Bindschedler, « La délimitation des compétences des N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1963 (I), t. 108/307-424, p. 332.

(43) Kelsen, *op. cit.*, 113.

à-dire de la Charte. C'est justement en ce sens que peut être interprété l'art. 103, qui de ce fait est loin d'être inutile, car il constituerait la *garantie*, souscrite par les Etats parties, non de ne pas passer à l'avenir de traités incompatibles avec la Charte, mais, s'ils le font, de la *faire prévaloir malgré la règle qui veut que le traité postérieur l'emporte*. Seule cette interprétation permet d'expliquer que l'art. 103 ne fasse prévaloir les obligations assumées en vertu de la Charte que sur celles résultant des autres accords internationaux et non sur celles résultant de la coutume (44) : comme, à son propos, on n'envisage le plus souvent que la coutume existante et non la coutume non encore formée et susceptible de se constituer dans l'avenir, on n'a pas inclus cette source du droit parmi celles qui doivent céder devant les obligations en vertu de la Charte, simplement parce qu'on n'a eu en vue que les normes futures ; seules les normes nouvelles (qui ne peuvent être que conventionnelles) devront céder devant les obligations des Etats en vertu de la Charte. Cette interprétation n'est cependant pas parfaitement satisfaisante parce que la généralité des mots « tout autre accord international » inclut les traités antérieurs à la Charte : au lieu de cette formule dont la généralité paraît volontaire, et qui est inutile puisque le droit commun des traités fait prévaloir les obligations de la Charte sur celles résultant de traités antérieurs, pourquoi les rédacteurs n'auraient-ils pas dit que les obligations en vertu de la Charte prévaudraient sur « tous accords postérieurs » ? Cette bizarrerie nous mène à une *seconde interprétation* qui, au reste, coexiste dans la pratique avec la première sans que les organes des Nations Unies aient jamais paru se poser de questions sur le sens de l'art. 103 (45) :

Jusqu'ici, nous avons fait de l'art. 103 un instrument de règlement des conflits entre deux traités (46) : celui qui le contient et tout traité postérieur. Cela exclut les *conflits* qui pourraient

(44) La formule « sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international » résulte d'un retour à la version primitive, en dépit des tentatives du Comité consultatif de juristes (WD 296-CO/102 (2) ; U.N.C.I.O. XX/349) pour y substituer les mots « les autres obligations internationales qui leur incombent » ; le Comité de coordination n'a pas admis cette modification (WD 441-CO/205 ; U.N.C.I.O. XIX/376) ; ses travaux ne permettent pas d'en comprendre la raison.

(45) La pratique révèle des hésitations sur sa portée, mais nullement à propos de cette question de l'application aux obligations résultant directement de la Charte.

(46) Curieusement, c'est ainsi que le voit H. Kelsen (*op. cit.*, 111), qui, déclarant que l'art. 103 s'éloigne de l'art. 20 du Pacte et ne se réfère qu'aux conflits d'obligations conventionnelles, ne traite que de ces dernières (sauf une allusion, qui nous paraît contradictoire, p. 745) (v. la critique d'E. Jimenez de Arechaga, *op. cit.*, 625).

naître *entre ces traités et les actes de l'O.N.U. obligatoires* en vertu de la Charte, celle-ci étant hors du conflit et n'y intervenant qu'en tant qu'elle donne force juridique obligatoire à l'acte dérivé. Or dans un tel conflit *le traité l'emporte forcément*, qu'il soit antérieur ou postérieur à l'acte unilatéral qui, placé vis-à-vis de la Charte comme en droit interne une loi vis-à-vis de la Constitution d'où elle tire sa force obligatoire, est inférieur au traité, lui-même égal à la Charte (47). Si l'on veut éviter cette conséquence — et il y a tout lieu de penser qu'on le veut, faute de quoi l'art. 25 ne pourrait déployer tous ses effets — il faut introduire dans la Charte une disposition par laquelle les Etats *s'engagent à faire prédominer l'obligation dérivée d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité sur toute obligation conventionnelle qu'ils souscriraient par ailleurs*. Dans cette hypothèse, l'art. 103 n'est pas un régulateur des conflits entre deux actes juridiquement égaux, mais une disposition ayant pour effet de *renverser la hiérarchie entre deux normes naturellement inégales*. Il est alors indispensable à la prédominance de la résolution du Conseil sur les traités antérieurs comme postérieurs, ce qui explique la généralité de la formule « leurs obligations en vertu de tout autre accord international », les mots « obligations en vertu de la présente Charte » s'appliquant aussi bien quant à eux aux obligations résultant des actes dérivés qu'aux obligations conventionnelles résultant immédiatement de ses dispositions (48).

(47) Il ne pourrait en aller autrement, pour les traités postérieurs, que s'ils avaient été conclus par un Etat dans le but d'échapper à ses obligations de membre ; mais, comme on l'a souvent noté, des traités parfaitement « honorables », et compatibles en temps normal avec la Charte, peuvent être brusquement en contradiction avec elle du fait de l'édition de sanctions (Kopelmanas, *op. cit.*, 182 ; Jimenez de Arechaga, *op. cit.*, 627-8).

(48) Rien dans la Charte ne permet de trancher entre ces deux interprétations, qui ne sont d'ailleurs pas incompatibles. Il ressort des travaux préparatoires que la plupart des participants pensaient à la contrariété directe entre des obligations conventionnelles et une disposition de la Charte elle-même (p. ex. Belgique : Doc. 2, G/7 (k) (1) ; U.N.C.I.O. IV/463-4 ; Egypte, Doc. 2, G/7 (q) ; *ibid.*, 644). Mais le Rapport du sous-comité IV/2 retient très nettement l'autre hypothèse, sans souligner le moins du monde à quel point elle diffère juridiquement de la première : « Peu importe que le conflit naisse d'une incompatibilité intrinsèque entre les deux catégories d'obligations ou de l'application des dispositions de la Charte dans des circonstances déterminées, comme p. ex. l'application de sanctions économiques à l'encontre d'un Etat qui serait bénéficiaire de facilités ou d'avantages en vertu d'accords antérieurs contraires auxdites sanctions » (WD 165, IV/2/A/6, U.N.C.I.O. XIII/809). Il est étonnant que la Conférence de San Francisco n'ait pas nettement opposé ces deux situations qui, juridiquement, n'ont rien de commun ; et il ne suffit pas de dire, comme le fait L. Kopelmanas (*op. cit.*, 169 en note, et 172) que les mots « obligations en vertu de la présente Charte » englobent les deux catégories ; la différence radicale entre elles nous imposait de reprendre cette question habituellement considérée comme résolue, si même on estime qu'elle se pose.

159. — Applicabilité de l'art. 103 aux résolutions facultatives.

— Que l'habilitation à agir contrairement à ses obligations internationales ne puisse être donnée à un Etat que par un acte juridiquement incontestable, c'est une évidence ressortant de l'art. 103, qui parle d'« *obligations* en vertu de la présente Charte » (49) ; seules parmi les obligations dérivées présentent ce dernier caractère celles résultant d'une résolution que le Conseil de sécurité a rendue obligatoire pour ses destinataires en vertu de l'art. 25 ; *les autres invitations* ne créent pas d'obligations et *ne sauraient l'emporter sur des obligations préexistantes*.

On l'a cependant prétendu, mais sans que cette prétention puisse se formaliser dans un acte juridique : la Commission des mesures collectives créée par la Résolution 377 avait les meilleures raisons de s'interroger sur ce point : créée pour examiner la possibilité pour l'Assemblée générale, dans des situations du chapitre VII, de mettre en œuvre les mesures qu'il comporte, elle devait examiner la question de l'aptitude des Etats à appliquer ces mesures, même celles contraires au droit international. Cette question centrale, dont dépendait en partie l'efficacité du « coup d'Etat » de l'Assemblée, est pourtant traitée dans le Rapport en quelques phrases insignifiantes. Non que des débats n'aient opposé les partisans des deux thèses ; la sous-commission des mesures économiques et financières n'avait pas reproduit l'art. 103, doutant probablement qu'il pût s'appliquer aux résolutions contestables de l'Assemblée et du Conseil (50), mais elle prenait position pour l'affirmative dans son rapport ; il n'était d'ailleurs pas possible d'en conclure que la primauté des résolutions facultatives sur les obligations conventionnelles était devenue de ce fait un principe de droit international, mais certains voyaient dans cette position de la sous-commission un premier pas en ce sens (51) ; peut-être le serait-elle devenue, en suscitant un acquiescement des Etats membres, si elle était passée dans le Rapport de la Commission plénière, puis dans une résolution de l'Assemblée générale.

Mais ni le premier Rapport, ni aucun des suivants ne confirment cette position : le Rapport se contente d'affirmer comme l'un des « principes directeurs » à prendre en considération en cas d'ap-

(49) L. di Qual, *Les effets des résolutions des N.U.*, 129. *Contra* : C.J.R. Dugard, « Legal effects of U.N. resolutions on apartheid », *South Africa L.J.*, 1966/44-59, p. 58, qui se réfère aux travaux préparatoires (v. aussi R. Layton, « The effects of measures short of war on treaties », *Univ. Chicago L.R.*, autumn 1962/96-119, p. 111).

(50) Etats-Unis, Intervention à la Commission des mesures collectives, A/AC.43/SR. 6 (miméographié).

(51) *Eod. loc.*

plication des sanctions qu'« il importe que les Etats n'encourent pas de responsabilité juridique, à raison de traités ou d'autres engagements internationaux, par le fait qu'ils appliquent des mesures collectives décidées par l'O.N.U. » (52) ; faut-il lire « décision » dans le sens courant de la pratique des Nations Unies et considérer que la Commission des mesures collectives entérine la solution de l'art. 103 en ne reconnaissant valeur d'habilitation qu'aux résolutions non contestables ? Faut-il au contraire, tenant compte de la mission de cet organe, considérer qu'il n'a pu avoir en vue que les résolutions de l'Assemblée générale, toujours contestables, et qu'il parle de « décisions » pour désigner ces résolutions ? Rien ne permet d'en décider à coup sûr ; il est vraisemblable que l'équivoque a été cultivée par une Commission partagée entre son souci de donner toute efficacité aux résolutions de l'Assemblée et l'impossibilité de solliciter le texte de la Charte au-delà du raisonnable (53) ; dans ces conditions, et à défaut d'indications contraires de la Résolution 503 par laquelle l'Assemblée générale prend acte du Rapport de la Commission (54), sa position n'a pas de signification juridique (55). On notera d'ailleurs que, se plaçant sur le terrain de la responsabilité, qui n'est pas le nôtre pour le moment (56), la Commission n'envisage pas l'art. 103 comme un régulateur des conflits d'obligations, mais, ne séparant pas les deux rôles, comme une disposition habilitant les Etats membres à violer leurs obligations préexistantes ; à quel point cette seconde fonction est différente, on va le vérifier maintenant.

B) L'ART. 103 COMME MOYEN D'HABILITATION A VIOLER UNE OBLIGATION CONTRAIRE

160. — On a dit parfois, et avec raison, que la conclusion par un Etat membre des Nations Unies d'un traité incompatible avec

(52) A/1891, § 265 (A.G.do., VI^e, supp. n° 13).

(53) Le Président de la C.M.C., en présentant son rapport à la 1^{re} Commission de l'A.G., a d'ailleurs repris la même formule, et insisté sur le fait que les Etats n'encourent pas de responsabilité du fait de leur participation à des mesures « décidées » par les N.U. : A/C.1/SR.462, § 10 (A.G.do., VI^e, 1^{re} com.).

(54) A/Rés.503 A (VI), 12 janvier 1952 (A.G.do., VI^e, supp. n° 20/2).

(55) R. Layton, *op. cit.*, 114-5, estime que la C.M.C. s'est prononcée pour l'irresponsabilité de l'Etat pour sa participation à l'opération de sanctions, même si elle est recommandée par l'O.N.U., et que l'A.G., en « prenant note de ses conclusions », a confirmé qu'il y avait un accord général sur ce point. Outre que la résolution de l'A.G., très neutre, peut difficilement être considérée comme ayant cet effet, on ne voit pas en quoi la position de la C.M.C. pourrait être définie aussi nettement.

(56) *Infra*, titre II, chap. II.

la Charte n'est pas un acte illégal et que *l'illégalité ne peut résulter pour l'Etat tenu par deux obligations contradictoires que de la non-application de l'une ou de l'autre* (57) ; à défaut d'obligation d'abroger les conventions incompatibles avec la Charte et de n'en pas conclure, la disposition selon laquelle les obligations en vertu de la Charte « prévaudront » sur toutes autres obligations conventionnelles signifie-t-elle qu'elle les « abroge » automatiquement quand une contradiction se révèle au moment de l'application de l'une ou de l'autre ? Nous ne le pensons pas : s'il avait ce sens, l'art. 103 serait en effet inopérant en matière de traités conclus avec des *Etats non membres*, aucun traité n'ayant le pouvoir d'en abroger un autre qu'entre les mêmes Parties (58). Sans qu'il soit besoin de prendre position sur les effets des traités sur les Etats tiers et sur l'éventuelle existence de traités créant des règles objectives opposables à tous, il est impossible, en partant de l'existence objective de l'O.N.U., de conclure à l'autorité de chacune des dispositions de la Charte à l'égard des Etats non membres : que la jurisprudence internationale ait reconnu la possibilité pour l'Organisation de présenter des réclamations, cela s'explique, en dehors des arguments de politique juridique et de l'appel à l'idée de personnalité, par la transposition au profit de l'Organisation internationale de l'idée admise à propos des Etats que des organismes internationaux (nous ne disons pas des « personnes ») existent indépendamment de leur reconnaissance ; mais si, de l'existence juridique, on peut conclure à la possibilité d'exercer une activité juridique internationale, on ne peut passer pour autant à l'opposabilité aux tiers, non de l'existence même de l'Organisation, mais des modalités juridiques de ses rapports avec les Etats membres (59).

Il est par conséquent impossible d'admettre que l'art. 103 puisse avoir une valeur juridique pour les Etats non membres en ce qu'il abrogerait les traités passés avec un Etat membre. Mais ce n'est pas son objet : l'art. 103 n'est pas une disposition permettant

(57) Kelsen, *op. cit.*, 114.

(58) Kelsen, *op. cit.*, 116. On n'a pas pris nettement position sur ce point à la Conférence de San Francisco ; d'un côté on ne voulait pas qu'un Etat pût échapper à ses obligations vis-à-vis de l'O.N.U. en invoquant une convention avec un Etat non membre, mais de l'autre on ne pouvait admettre que la Charte produisît un effet si contraire au droit classique des traités (Kopelmanas, *op. cit.*, 179 et la n. 2) ; comme on n'admettait pas non plus, semble-t-il, que les Etats membres pussent subir les conséquences dommageables de leur participation loyale à l'O.N.U. et être responsables des violations de leurs obligations extérieures, on est resté à des formules vagues et juridiquement incohérentes (*ibid.*, 173, en note).

(59) *Contra* : Layton, *op. cit.*, 113, qui invoque l'art. 2, § 6.

d'arbitrer entre deux traités, ou entre un traité et une obligation dérivée d'un autre traité ; c'est un *mécanisme à usage interne, s'adressant aux seuls Etats membres* et les obligeant à faire prévaloir (60) leurs obligations en vertu de la Charte sur les obligations conventionnelles contraires ; l'effet de cette disposition à l'égard des membres est exactement le même, que les traités incompatibles les lient avec des Etats non membres ou avec d'autres membres.

Et de ce fait l'art. 103 n'a *jamais valeur d'habilitation* : il ne fait que confirmer l'obligation qu'ont les Etats membres, dans tous les cas, d'appliquer les résolutions incontestables des organes des Nations Unies, et en particulier les actes de sanction obligatoires, nonobstant toute obligation conventionnelle contraire (61) ; *il ne fait pas perdre à l'exécution de la sanction son caractère illégal* ; les Etats étant tenus de commettre une illégalité, il les oblige à choisir la violation des obligations contraires pour respecter l'obligation résultant de l'art. 25 ; le seul cas où l'opération de sanction donne lieu à un habilitation est celui où l'obligation contraire à celle résultant de l'art. 25 est incluse dans une autre disposition de la Charte, par exemple l'obligation de ne pas recourir à la force, parce qu'il s'agit alors de deux obligations à l'intérieur du même système juridique, qui de ce fait ne peuvent être valables en même temps (62), mais l'habilitation résulte dans ce cas de l'acte de sanction lui-même et non de l'art. 103, qui ne vise d'ailleurs que les obligations résultant de « tout autre accord international » que la Charte. Dans tous les autres cas, l'Etat membre est contraint de violer ses obligations internationales, et le fait pour lui d'exécuter une obligation n'enlève pas à cette violation son caractère. L'art. 103 n'a donc pas en définitive valeur d'habilitation : il ne sert qu'à départager deux obligations contraires, et *renforce l'obligation d'exécuter contenue dans l'acte de sanction* : l'Etat invité à appliquer cet acte ne peut jamais exciper de l'illégalité des mesures qu'il est sollicité de prendre ; vis-à-vis de l'Organisation, il est tenu de les prendre, au mépris de cette légalité extérieure de la Charte (63) ; la présence de l'art. 103 prive ainsi les Etats de la faculté qu'ont, nous le verrons, les autres agents d'exécution à défaut

(60) C'est d'ailleurs la formule même employée par l'art. 103, alors que l'art. 20 § 1 du Pacte parlait d'« abrogation » ; sur cette différence : Kelsen, *op. cit.*, 112 et Kopelmanas, *op. cit.*, 169 et s.

(61) Kopelmanas, *op. cit.*, 183 et s.

(62) ...alors que rien ne s'oppose en logique à la validité simultanée des obligations d'un Etat vis-à-vis de l'O.N.U. et vis-à-vis d'un autre Etat. membre ou non de l'Organisation (Kelsen, *op. cit.*, 114).

(63) Kopelmanas, *op. cit.*, 185-6.

d'une disposition semblable (64), de soutenir que l'acte de sanction, même incontestable, même juridiquement correct, est inapplicable en ce que son exécution les obligerait à violer une autre règle de droit : les Etats, eux, doivent donner la primauté à l'obligation résultant de l'art. 25 ; ils engagent ce faisant leur responsabilité vis-à-vis du titulaire du droit correspondant à l'obligation qu'ils violent ; on examinera plus tard cette importante question, qui concerne les suites de l'exécution de la sanction (65).

Section II

L'habilitation des autres agents d'exécution

Cette fois encore, il faut décomposer le problème : les agents d'exécution autres que les Etats sont-ils *intrinsèquement aptes* à appliquer l'acte de sanction ? (§ 1). Ce n'est que si la réponse à cette première question est négative qu'il faudra en poser une seconde : les agents d'exécution trouvent-ils dans l'acte de sanction l'*habilitation* qui leur manquait ? (§ 2).

§ 1

L'APTITUDE INTRINSÈQUE A EXÉCUTER LA SANCTION

La plupart des actes de sanction qui s'adressent à d'autres organes des Nations Unies ou à des Institutions spécialisées les invitent à prendre des mesures qui, considérées isolément, abstraction faite de cet acte dont on verra bientôt s'il peut constituer une base juridique satisfaisante, portent atteinte à l'un ou l'autre, et parfois à l'un et l'autre, de ces deux principes, dont il importe de savoir s'ils s'imposent juridiquement à eux : le principe de *spécialité* (A), et le principe de *respect des droits des Etats* vis-à-vis de l'Organisation internationale (B).

(64) *Infra*, sect. II.

(65) *Infra*, n^{os} 187-8. On peut en conséquence admettre que la Charte, grâce à l'art. 103, se situe à un niveau hiérarchique supérieur aux autres traités, et qu'elle a par rapport à eux le même statut qu'une constitution par rapport aux lois en droit interne (Jimenez de Arechaga, *op. cit.*, 629), mais à condition de préciser qu'il s'agit ici d'un sous-système constitutionnel, qui ne jouit pas d'un monopole comme le système interne.

A) LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

161. — **Les autres organes de l'O.N.U.** — Hormis le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, un seul organe a les moyens matériels de participer à l'exécution d'un acte de sanction : ni la C.I.J., dont le mode d'action est radicalement différent, ni le Conseil de tutelle, dont la pratique ne permet pas d'imaginer en quoi il pourrait contribuer à cette action, ni le Secrétaire général enfin qui, s'il est appelé à y collaborer en suivant l'opération, en demandant les comptes rendus des agents d'exécution, en informant les autres organes, etc. (66), n'est jamais que l'exécutant des résolutions incorporant un acte de sanction, dont telle ou telle disposition lui est adressée, et non de l'acte de sanction lui-même.

Reste le Conseil économique et social, assez bien placé pour faire pression sur les Etats, soit par le rôle qu'il joue dans la coopération internationale, spécialement parce qu'il est le correspondant direct des Institutions spécialisées au sein des Nations Unies, soit par la maîtrise qu'il a sur les organes subsidiaires de l'O.N.U. ; on a déjà vu ce dernier point, et discuté son aptitude à déterminer la composition des organes subsidiaires dans le but d'en exclure ou d'en suspendre un Etat visé par une opération de sanction (67) ; on ne reviendra donc pas sur cette question, qui au reste concerne moins le principe de spécialité que le problème du respect des droits des Etats au sein de l'Organisation internationale. Mais ce premier principe n'est-il pas contraire aux actions que pourrait entreprendre le Conseil, de façon autonome ou à l'invitation de l'Assemblée ou du Conseil de sécurité, peu importe pour l'instant, en utilisant les compétences que lui attribue la Charte en matière de coopération internationale ? On peut être tenté de le penser quand on le voit dans l'affaire d'Espagne utiliser les moyens de pression dont il dispose à l'égard des organisations internationales non gouvernementales comme le fait l'Assemblée générale vis-à-vis des Institutions spécialisées (68), et n'accorder le statut

(66) *Infra*, n° 180-1.

(67) *Supra*, n° 105-107.

(68) ...lui-même participant à la pression de l'A.G. sur les I.S., mais sans mener à cet égard une action propre : son rôle dans l'affaire est plutôt analogue à celui du S.G. dans l'exécution des sanctions par les Etats : il est l'intermédiaire normal entre l'A.G. et les Institutions, comme le S.G. l'est entre l'A.G. ou le C.S. et les Etats.

consultatif qu'à celles qui n'entretiennent pas de relations avec l'Espagne (69), ou « s'abstenir de toute action » vis-à-vis de l'Espagne dans le domaine des traités passés sous l'égide de l'O.N.U. et lui confiant des responsabilités particulières (70) : il s'agit dans les deux cas de l'utilisation d'un pouvoir incontestablement détenu par le Conseil économique et social, à des fins qui paraissent étrangères à sa vocation, si du moins celle-ci doit être considérée comme définie par son nom ; ce n'est certes pas pour des motifs et dans un but « économiques et sociaux » que le Conseil prend ces deux mesures, plutôt nuisibles à cet égard, mais pour des motifs et dans un but politiques : parce que le gouvernement espagnol n'est pas démocratique, et pour contribuer à l'action tendant à le renverser ; l'atteinte au principe de spécialité est donc indéniable, mais *à condition que ce principe existe.*

(69) On ne croit pas nécessaire d'entrer dans le détail au texte. Signalons cependant ici que le C.E.S. a, par une Rés. 57 (IV) du 28 mars 1947 (CESdo., IV^e, Rés./47), décidé que « les organisations internationales non gouvernementales ne pourront bénéficier des dispositions de l'art. 71 si elles ont en Espagne des bureaux légalement constitués dont l'action générale est déterminée et contrôlée par le gouvernement de Franco » (§ 1) ; le § 2 précisait les cas où les O.N.G. pourraient bénéficier du statut alors qu'elles avaient des membres ou des services en Espagne, sous certaines conditions. Les difficultés d'interprétation de ces exceptions, les critiques de certains Etats estimant que la résolution ne constituait pas l'application stricte de la Rés. 39 de l'A.G. (U.R. S.S. p.ex., in Rapport E/298 du Comité des O.N.G. du C.E.S. sur les demandes présentées par les O.N.G. pour obtenir le statut consultatif : CESdo., IV^e, P.V., Ann. 9/278-9), et inversement le caractère trop draconien pour certaines O.N.G. désireuses de se mettre en règle (Rapport E/706 du Comité : CESdo., VI^e, P.V., Ann. pt. 37/153), aboutirent à l'abrogation de la Rés. CES/57 (IV), remplacée par une Rés. CES/214 (VIII) C du 14 février 1949 (CESdo., VIII^e, Rés./22) ; cette dernière sera à son tour abrogée, après l'abrogation par l'A.G. de sa Rés. 39 (A/Rés.386 (V) du 4 novembre 1950), par la Rés. CES/366 (XII) du 21 mars 1951 (CESdo., XII^e, Rés./23).

(70) Il s'agissait du transfert à l'O.N.U. des fonctions exercées par la S.D.N. à l'égard des traités sur le trafic des stupéfiants (CES/Rés.12 (III) A du 26 septembre 1946 ; CESdo., III^e, Rés./13) et sur la répression de la traite des femmes et des enfants et le trafic des publications obscènes (CES/Rés.81 (V) du 14 août 1947 ; CESdo., V^e, Rés./45) ; citons ce dernier à titre d'exemple : « Le C.E.S. (...) recommande que l'A.G. approuve le transfert à l'O.N.U. des fonctions et pouvoirs exercés par la S.D.N. (...) ; estime que, étant donné la résolution de l'A.G. sur les relations entre les membres de l'O.N.U. et l'Espagne, adoptée le 9 février 1946, toute action en vertu des protocoles et conventions sus-mentionnés doit être suspendue en ce qui concerne le gouvernement de Franco en Espagne, aussi longtemps que ce gouvernement sera au pouvoir ». L'A.G. suivra ces initiatives, en invitant le C.E.S. à « suspendre toute action » par deux résolutions (préparées par le C.E.S. pour lui être soumises), A/Rés.54 (I) du 19 novembre 1946 (A.G.do., I^e, 2^e part., Rés./81) et A/Rés.126 (II) du 20 octobre 1947 (A.G.do., II^e, Rés./32). Il est difficile de voir dans tout cela qui décide et qui exécute.

Nous ne croyons pas pouvoir donner à cette question de réponse assurée (71). Une remarque cependant, dans la ligne de l'interprétation que nous avons vu l'O.N.U. suivre jusqu'ici : nous avons constaté l'*interchangeabilité* des deux organes « proprement politiques » de l'Organisation, qui résultait de la pratique, et vu dans de nombreux cas que l'utilisation par l'un des compétences constitutionnelles de l'autre paraissait compatible avec la Charte aux organes qui s'en emparaient ; il paraît devoir en aller de même *a fortiori* quand un autre organe utilise des compétences dont on ne nie pas qu'elles lui appartiennent pour atteindre ces mêmes fins ; autrement dit, le principe de spécialité, qui existe à l'O.N.U. comme dans d'autres organisations internationales, est envisagé globalement et non organe par organe : c'est l'Organisation qui est spécialisée, et non chacun de ses organes ; même si certains d'entre eux, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, sont plutôt chargés d'atteindre les fins politiques (et encore n'est-ce pas vrai de l'Assemblée, dont la compétence est très générale), et d'autres, tel le Conseil économique et social, d'atteindre des fins économiques, ces organes et ces fins sont largement interchangeables.

L'hétérogénéité de leur composition pourrait être un obstacle : selon qu'il s'agit de l'Assemblée générale ou du Conseil économique, ce ne sont pas les mêmes Etats qui contribuent à la décision, et l'interchangeabilité des compétences peut être un moyen de trouver dans un organe une majorité qui manque dans un autre. Cette objection n'a pas fait obstacle à la substitution de l'Assemblée au Conseil de sécurité, alors qu'elle s'y oppose en principe beaucoup plus nettement : s'agissant au contraire d'organes dont les Etats n'ont pu avoir en vue le rôle d'agents de sanctions qu'ils pourraient avoir un jour, il paraît s'opposer fortement à la substitution d'organes qui ne sont pas placés sur le même plan que l'Assemblée ou le Conseil de sécurité : ainsi des organes subsidiaires (mais il se trouve que ceux-ci, aussi offensifs qu'ils soient parfois quand il s'agit de déclencher, ou d'inciter à déclencher, une opération de sanction, n'ont jamais été appelés à exécuter un acte de sanction, mais seulement à collaborer à son exécution) (72) ; ainsi de même

(71) Ch. Chaumont (« La signification du principe de spécialité des organisations internationales », *Mél. Rolin*, 55-66), fidèle à sa théorie du service public international qu'il a énoncée à plusieurs reprises, parle d'un principe de spécialité, défini comme « l'affectation d'une structure à un but d'intérêt commun, affectation qui implique la limitation des compétences » (p. 58), mais ne l'applique qu'aux rapports de l'organisation avec ses membres et avec les tiers, et ne le fait pas pénétrer à l'intérieur de l'organisation.

(72) *Infra*, n° 181 : les modalités de cette collaboration. Ils sont ainsi placés dans la même situation que le S.G. p.ex.

des Institutions spécialisées, auxquelles les Etats adhèrent en ayant en vue leurs objectifs particuliers, de même qu'en adhérant à l'O.N.U. ils ont en vue les objectifs de l'Organisation et non ceux de ses organes pris individuellement. Quelle est la portée de cette objection dans le cas des Institutions spécialisées ?

162. — Les Institutions spécialisées. — C'est à leur égard qu'on est tenté surtout d'invoquer l'existence de ce principe ; le nom même qui leur a été donné incite à penser qu'elles ne doivent agir qu'en fonction des buts que leur assigne leur constitution dans un domaine particulier ; or les moyens de sortir de cette spécialité ne manquent pas, soit par une action touchant le statut même d'un Etat en leur sein, soit par des mesures discriminatoires le frappant dans les avantages qu'il peut retirer de sa participation ; la plupart de ces mesures tendent en même temps à porter atteinte à ses droits de membre et on verra tout à l'heure ce qu'il en est à cet égard ; mais la question est pour l'instant de savoir si un principe de spécialité s'oppose à ce que l'Institution utilise les moyens qui lui sont donnés par sa constitution à des fins étrangères à celles qu'elle lui fixe (73).

— Une seule constitution le dit expressément, celle de la B.I.R.D., dont l'art. IV section 10 (74), intitulé de façon significative « Interdiction de toute activité politique », dispose : « La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un membre quelconque ; ils ne se laisseront pas influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat membre ou des Etats membres intéressés. Seules des considérations d'ordre économique pourront inspirer leurs décisions et ces considérations devront faire l'objet d'examen impartial afin que les buts énoncés à l'art. 1^{er} soient atteints » (75). S'il peut y avoir des doutes sur la signification de cet article en tant qu'il concerne la possibilité pour la Banque de se conformer aux résolutions de l'O.N.U. (76), il n'y en a aucun

(73) Voir les plaidoyers « fonctionnalistes » de C.W. Jenks, « Due process of law in international organizations », *Int. Org.*, 1965/163-76, p. 170 ; et de S.A. Bleicher, « U.N. v. I.B.R.D. : a dilemma of functionalism », *Int. Org.*, 1970/31-47, pp. 37 et s. ; mais les remarques de ce dernier (pp. 42 et s.) et de H.T. Adam (« Les accords de prêt de la B.I.R.D. », *R.G.D.I.P.*, 1951/42-72, pp. 47-9) sur les difficultés que rencontre cet idéal.

(74) Accord : O.N.U., *Recueil des traités*, 1947, vol. 2, p. 134.

(75) ...buts exclusivement économiques : aider à la reconstruction et au développement en facilitant l'investissement, contribuer au développement des échanges internationaux, etc. ; l'art. 1^{er} ajoute *in fine* : « La Banque s'inspirera, dans toutes ses décisions, des buts énoncés ci-dessus ».

(76) *Infra*, n° 165.

quant à l'effet d'interdiction de toute sanction autonome orientée vers des buts différents de ceux qui sont assignés à l'Organisation : que la Banque ait le pouvoir de prendre des mesures contre des Etats manquant à leurs obligations constitutionnelles vis-à-vis d'elle-même, c'est ce que d'autres dispositions confirment, mais elle ne peut utiliser ses moyens propres (privation de la qualité de membre ou des avantages, tels que les prêts, auxquels peuvent normalement prétendre les membres s'ils remplissent les conditions requises) pour des fins étrangères à celles énoncées au § 1^{er} ; la Banque, ainsi tenue par un principe de spécialité (77), n'est donc *pas naturellement apte à prendre contre un Etat membre des mesures justifiées par son comportement politique*, qu'elle n'a pas qualité pour juger : elle ne pourrait elle-même qualifier ce comportement pour en conclure à la possibilité de déclencher contre lui son système de sanctions (78).

— Lors des débats qui ont opposé les organes des Nations Unies à la Banque sur cette question, la particularité de celle-ci a été mise en valeur plus d'une fois par ses représentants (79) ; est-ce à dire que le principe de spécialité ne vaudrait que pour les Institutions financières ? Les raisons invoquées par la Banque pour prétendre que son régime diffère de celui des *autres Institutions spécialisées* ne sont pas parfaitement convaincantes : étant donné la plus grande soumission des Institutions spécialisées à la politique de sanctions des Nations Unies, la Banque n'avait pas à se préoccuper de la question théorique de leur habilité à déclencher des sanctions protectrices d'un ordre juridique autre que le leur ; il lui fallait surtout prouver que, même en admettant cette aptitude pour les Institutions spécialisées en général, l'objet propre des Institutions financières justifiait un traitement spécial : la nécessité, que ne rencontrent pas les autres organisations, de se procurer des fonds dans des pays appartenant à tous les systèmes politiques en assurant les prêteurs éventuels que ces fonds seront manipulés suivant les seules considérations de la rationalité économique, aurait justifié cette spécialisation. En fait, ces raisons politiques pourraient se retrouver, transposées dans d'autres domaines, dans le cas des autres organisations : il est certain par exemple qu'il ne serait pas de bonne politique pour l'O.M.S. de tenir à l'écart de ses activités un Etat au nom de sa politique raciale, car cela la priverait des renseignements que cet Etat lui donne sur sa situation sani-

(77) R.J. Dupuy, « Le droit des relations entre les organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960 (II), t. 100/457-589, pp. 533-5.

(78) Adam, *op. cit.*, 48 ; Bleicher, *op. cit.*, 41.

(79) A/C.4/SR.1645, § 76 et s., et Rapport A/6825, Ann. II, c), *bèta*.

taire (80) : cette objection politique vaut pour toutes les organisations de coopération internationale, dont certains membres reçoivent moins d'avantages qu'ils n'en procurent à l'ensemble de la communauté.

Mais le principe de spécialité, justifié politiquement, constitue-t-il un principe juridique ? Puisque rien dans les textes ne permet de le déceler, on peut être tenté de le chercher dans le comportement des Institutions, comme on l'a fait pour le caractère obligatoire des résolutions des Nations Unies ; il n'est pas besoin d'entrer ici dans le détail : on se rappelle les tentatives, et quelquefois les succès, de ceux qui ont essayé d'obtenir des Institutions spécialisées qu'elles adoptent une attitude discriminatoire vis-à-vis d'Etats faisant l'objet d'une réprobation internationale, en l'absence de toute violation par eux de la Constitution de l'Organisation : même limités en nombre, même difficiles à interpréter en tant que précédents, puisque dans beaucoup de cas ces propositions ont été rejetées sans qu'on sache si c'était pour des raisons politiques ou parce que les Etats hostiles à leur adoption les estimaient contraires aux principes juridiques régissant l'Organisation, ces cas montrent que certaines Institutions spécialisées ne sont pas, par principe, attachées à l'idée de spécialité (81) : à défaut d'affirmation nette de ce principe par les Institutions spécialisées, on n'en retiendra pas l'existence ; cela ne signifie pas d'ailleurs que les mesures qui seraient contraires à ce principe, s'il existe, soient forcément de celles que les Institutions spécialisées pourraient prendre : la plupart tombent en même temps sous une autre interdiction, résultant d'un principe dont le caractère juridique est beaucoup mieux établi : celui du respect des droits corporatifs des Etats.

B) LE RESPECT DES DROITS CORPORATIFS DES ETATS

La mise à l'écart de l'Espagne par les Institutions spécialisées à partir de 1946 se fonde sur une des dispositions de la Résolution

(80) Le § 12 de la Rés. S/277 invite les Etats membres à prendre les dispositions nécessaires pour suspendre la Rhodésie de sa qualité de membre ou de membre associé des I.S. ; v. dans le Rapport S/9853 du 1^{er} juillet 1970, Ann. III, les lettres de l'O.M.S., de l'U.I.T. et de l'U.P.U. sur l'application de ces dispositions.

(81) V. les résolutions de l'U.N.E.S.C.O. et de l'O.M.S. citées *supra*, n° 144, par lesquelles ces deux organisations mettent en œuvre des sanctions pour défendre un ordre juridique dont elles ne prétendent même pas qu'il soit le leur.

du 12 décembre 1946 recommandant que l'on empêche le gouvernement d'Espagne franquiste d'adhérer à des institutions internationales établies par les Nations Unies ou reliées à l'Organisation. La portée de cette recommandation est incertaine : prise à la lettre, elle ne tend pas à priver l'Espagne d'un droit puisqu'aucun Etat n'a de « droit » à être admis comme membre d'une Institution spécialisée, spécialement si celle-ci n'est pas encore constituée et si la recommandation peut s'entendre comme priant les participants à la conférence constitutive d'introduire dans sa Charte des dispositions telles que l'Etat visé ne puisse y être admis ; la conférence a tout pouvoir pour fixer l'étendue des obligations des Etats membres et les conditions que doivent remplir les candidats. Si cependant on examine la situation en vigueur lors de l'adoption de la Résolution A/39, on constate que, alors qu'elle vise indifféremment toutes les organisations destinées à devenir les Institutions spécialisées, toutes ne sont pas dans la même situation vis-à-vis de l'Espagne.

163. — Le refus d'admission dans les Institutions spécialisées. — D'abord, à côté de celles qui n'existent pas encore et auxquelles la résolution ne s'appliquera que quand elles seront créées, certaines l'ont déjà été, mais ne comptent pas l'Espagne parmi leurs membres (82) : c'est le cas de l'U.N.E.S.C.O., de la F.A.O., de l'O.M.S., constituées les deux premières en 1945, la troisième en 1946, avant l'adoption de la résolution 39 (83) ; celle-ci s'analyse à leur égard en une *invitation*, soit à *rejeter* à l'avenir une *éventuelle candidature* de l'Espagne alors que rien dans leur constitution ne les y fonde, soit à la mettre en harmonie avec la Résolution 39 et à y introduire une disposition tendant à *rendre impossible l'adhésion de l'Espagne*.

Dans le *premier* cas il y a une *atteinte au principe d'égalité* entre les Etats, qu'on doit rejeter comme on l'a fait du refus de désigner un Etat comme membre d'un organe subsidiaire ; la situation est la même en effet : il s'agit dans les deux cas d'appliquer une disposition de façon discriminatoire selon qu'elle vise la généralité des Etats ou un Etat particulier. La *seconde* solution est plus

(82) ...parce qu'elle n'a pas été invitée aux conférences constitutives, en application de la Rés. 32 ou non ; rien de choquant à cela en ce qui concerne les droits de l'Espagne : aucun Etat n'a de « droit » à être invité à une conférence réunie par des Etats désireux de constituer une organisation internationale.

(83) L'Espagne était par ailleurs membre de l'O.I.T. avant la guerre, mais son retrait de la S.D.N. l'en avait exclue.

facilement admissible : sans doute son caractère discriminatoire n'est-il pas moins marqué, mais il se manifeste, non au moment de l'exécution individuelle d'une norme préétablie, mais au stade de la création de la norme, qui est de nature constitutionnelle : de même que la déclaration interprétative de l'art. 4 a valeur constitutionnelle, et ne fait que préciser une condition d'admission déjà incluse dans la Charte (84), la nouvelle disposition faisant de la mise en place d'un gouvernement avec l'aide des puissances de l'Axe une condition rendant l'admission aux Institutions spécialisées impossible, se situe au même rang que la disposition initiale sur l'admission, à laquelle elle se substitue sans difficulté juridique. De certains organes de l'O.N.U., nous avons admis que leur objet même donnait à certains Etats le droit d'en faire partie (85) ; rien de tel pour les Institutions spécialisées, dont l'objet ne requiert pas l'universalité. Le refus d'admission, du moins dans sa seconde modalité, ne nous paraît donc *pas soulever d'objections légales* (86).

164. - L'exclusion des Institutions spécialisées. — Il n'en va pas de même quand l'Espagne était membre des Organisations internationales appelées à devenir des Institutions spécialisées au moment où l'Assemblée générale prenait sa résolution 39 ; c'est le cas de quatre d'entre elles.

L'Espagne était membre originaire de l'*U.I.T.*, de l'*U.P.U.* et de l'*O.M.M.*, et elle tirait de cette qualité le droit d'être invitée aux conférences qui se sont réunies pour réformer leurs statuts (87) ; elle ne l'a été pourtant ni à Atlantic City (88), ni à

(84) *Supra*, n° 103.

(85) *Supra*, n° 107.

(86) C'est pourtant la première voie qui a été suivie, dans le seul cas où l'Espagne a demandé son admission avant l'abrogation de la résolution 39 (elle ne l'a fait ni pour l'U.N.E.S.C.O., ni pour l'O.M.S.) : sa candidature ayant été présentée à la F.A.O. en juillet 1946, la Conférence de la F.A.O., l'examinant après le 12 décembre 1946, a considéré qu'elle ne pouvait le faire sous l'empire de la Rés. 39 (Reports of the 3rd. and 5th. sessions, Genève, aug.-sept. 1947, et Washington, nov.-déc. 1949).

(87) En ce sens, Torrès-Bernardez, *L'Espagne et les organisations internationales*, 214.

(88) Conférence de l'U.I.T., vote sur l'inclusion de l'Espagne dans la liste des Etats ayant le droit de vote : exclusion de cette liste par 35 - 31 - 9 (discussion du Comité des votes) ; auparavant, le gouvernement des Etats-Unis avait pris l'initiative de ne pas inviter l'Espagne à la Conférence ; il en avait été approuvé par le C.E.S.

Paris (89), ni à Washington (90) ; ainsi placée dans la situation singulière d'un Etat *a priori* disposé à accepter la révision d'un traité qui la liait mais mise dans l'impossibilité de le faire par le comportement des autres Etats, l'Espagne a cessé d'être membre de ces Organisations, du fait de l'absence de ratification des actes révisant ces traités, sans que d'ailleurs les Organisations en cause tirent toutes les conséquences normales de cette situation nouvelle d'Etat tiers, comme on le verra plus tard (91).

— Quant au cas de l'O.A.C.I., il est un peu différent : contrairement aux autres Organisations, qui existaient depuis longtemps, celle-ci venait d'être créée par la convention de Chicago du 7 décembre 1944 ; quand elle prit conscience, à l'invitation de l'Assemblée générale, de la nécessité d'exclure l'Espagne, elle ne put le faire par le biais d'une révision de l'ensemble du traité, et il lui fallut prendre une mesure spécialement adaptée au cas particulier (92) ; c'est ce qu'elle fit par un amendement qu'adopta l'Assemblée de l'O.A.C.I. le 13 mai 1947, ajoutant à la convention un art. 93 *bis* aux termes duquel « (...) *tout Etat* dont le gouvernement fait l'objet de la part de l'Assemblée générale de l'O.N.U. d'une recommandation tendant à l'empêcher d'adhérer à des Institutions spécialisées établies par l'O.N.U. ou reliées à celle-ci, cesse automatiquement d'être membre de l'O.A.C.I. (...) » (93) ; cette modification n'a d'ailleurs pas été ratifiée par un nombre suffisant d'Etats pour entrer en vigueur (94), si bien que la sanction n'a jamais été exécutée contre l'Espagne, qui, absente en fait aux séances des organes de l'O.A.C.I., n'en a pas été exclue ; on a au reste parfois prétendu que l'amendement à la Constitution de l'O.A.C.I. ne pouvait être considéré comme une véritable mesure d'exécution de

(89) La France, ultérieurement approuvée par la Conférence de l'U.P.U., n'avait pas invité l'Espagne (Bureau U.P.U., Documents du Congrès de Paris, 1947, Berne, 1948, t. II/261).

(90) La 12^e Conférence de l'O.M.M. avait pris une résolution aux termes de laquelle « le directeur du service météorologique espagnol est empêché d'exercer ses droits de membre de la conférence des directeurs aussi longtemps que la Rés. 39 ne sera pas abrogée ».

(91) *Infra*, n° 197.

(92) Comme le remarque L.B. Sohn, l'O.A.C.I. aurait eu encore la possibilité de refuser d'admettre la ratification de la Convention par l'Espagne (« Expulsion or forced withdrawal from an international organization », *Harvard L.R.*, 1963-64/1381-1425, p. 1402).

(93) In Rapport du S.G. sur l'application par l'O.A.C.I. des Rés. 39 et 50 : E/831/Rév.1 du 19 juillet 1948 (CESdo., VIII^e, Ann. pt. 23/298, en annexe n° 1).

(94) L'art. 94 de la Convention O.A.C.I. subordonne l'entrée en vigueur des amendements à la ratification par deux-tiers des Etats membres ; au 8 juin 1948, elle liait 51 Etats, dont 8 seulement avaient ratifié l'amendement (lettre du Président du Conseil de l'O.A.C.I. au S.G. de cette date, reproduite en annexe II au rapport préc. du S.G.).

l'acte de sanction pris par l'Assemblée générale, faute d'une disposition concernant nommément l'Espagne franquiste, à laquelle l'Organisation a préféré une disposition réglementaire couvrant toutes les hypothèses du genre de celles visées par la Résolution 39 qui pourraient se rencontrer à l'avenir (95).

Peu nous importe pour l'instant cette liaison avec l'invitation de l'O.N.U. : la question qui nous occupe est celle de la possibilité intrinsèque pour l'O.A.C.I. comme pour les autres Institutions spécialisées que nous avons énumérées d'exclure par elles-mêmes un Etat membre, soit par une mesure générale, comme dans le cas de l'O.A.C.I., soit par une mesure individuelle comme dans celui des trois autres. Cette question a été trop débattue en dehors du cas particulier qui nous intéresse pour que nous revenions sur elle ; rappelons simplement que les auteurs s'accordent en général pour dénier aux Organisations internationales le pouvoir d'exclure un Etat membre à défaut de dispositions constitutionnelles en ce sens (96) ; quand ces dispositions existent, rien ne permet d'admettre que les Organisations puissent les appliquer à des cas autres que ceux qu'elles prévoient expressément, qui ne peuvent concerner que la violation de leur propre ordre constitutionnel. C'est pourquoi les Institutions spécialisées ont préféré utiliser une voie indirecte : soit en introduisant une disposition nouvelle dans le traité comme le fit l'O.A.C.I., soit en utilisant la base juridique de l'organisation, c'est-à-dire le traité, pour passer outre aux difficultés d'exclusion, comme le firent les autres.

(95) U.R.S.S., in C.E.S., débat sur la participation de l'Espagne à l'O.A.C.I., CES/PV.213, 24 août 1948 (CESdo., VII°).

(96) N. Singh, *Termination of membership of international organizations*, 79-80, n'admet comme exception, et encore avec des réserves, que le cas où un Etat membre refuse de ratifier un amendement à la constitution de l'organisation. M. Decleva, « La qualità di membro delle organizzazioni internazionali », *Dir. Int.*, 1964/187-250, p. 248, estime que cette possibilité ne pourra être reconnue que si l'on démontre l'existence d'un principe valable pour la généralité des organisations internationales, qui pourrait être la transposition de celui qui, en matière de traités bilatéraux, permet la dénonciation par une Partie si l'autre a violé ses dispositions ; même si l'on admet l'applicabilité de ce principe aux traités multilatéraux, reste la question de savoir quelles sont les obligations dont la violation peut justifier l'exclusion ; or, dans les constitutions qui la prévoient l'exclusion est motivée, tantôt par la violation de n'importe quelle obligation, tantôt de certaines seulement (obligations financières) ; ces différences tendraient à prouver que les Etats n'ont pas voulu laisser à un organe de l'organisation la compétence pour déterminer quelle violation de quelle obligation peut justifier l'exclusion ; de ce fait, il paraît difficile d'admettre, selon M. Decleva, qu'un tel pouvoir pourrait être attribué à un organe de l'organisation quand aucune disposition du traité ne le prévoit. Quant à L.B. Sohn (*op. cit.*, 1420-1), s'il justifie les tentatives d'exclusion, c'est au nom d'une application générale du principe d'effectivité, dont il semble peu soucieux d'examiner le bien-fondé en l'espèce.

Dans les deux cas, il s'agit bien de priver un Etat d'un droit, mais dans des conditions différentes : aucun Etat ne peut prétendre à un droit à la qualité de membre d'une organisation internationale, mais seulement au droit de n'en être privé qu'en application des règles constitutives de l'organisation, et il est parfaitement correct, en l'absence de ces règles, de modifier la constitution de manière à en introduire une qui le permette ; au contraire le fait de ne pas mettre un Etat en situation d'approuver la modification du traité de base, pour l'exclure indirectement de l'organisation renouvelée, ou de refuser l'adhésion à un tel traité d'un Etat partie au traité antérieur, constitue une atteinte aux droits que celui-ci tient de ce traité lui-même, dont la modification, si elle peut être opérée à défaut de l'approbation de toutes les Parties, doit au moins avoir été négociée par elles ; on a d'ailleurs si bien senti cette anomalie qu'on n'a pas parlé d'une exclusion dans le cas de l'U.I.T., de l'O.M.M. et de l'U.P.U. comme on l'a fait pour l'O.A.C.I. : on a préféré ne pas qualifier cette mesure, que certains indices permettent d'assimiler à une suspension (97) ; cette fuite devant l'exclusion ne résoud d'ailleurs pas la difficulté : une quasi-suspension, même si politiquement elle est moins grave qu'une exclusion, pose encore des questions juridiques du même ordre.

§ 2

L'HABILITATION EXTRINSÈQUE PAR L'ACTE DE SANCTION

Nous venons de conclure à l'inexistence probable du principe juridique de spécialité de la plupart des Institutions spécialisées et des organes de l'O.N.U., et à l'existence au contraire d'une obligation pour eux de respecter les droits des Etats en tant que membres. Tel est le principe en ce qui concerne les actes que ces agents font d'eux-mêmes ; mais nous avons vu à propos des Etats que l'existence de l'acte de sanction ne les habilite pas à faire des actes qu'ils n'auraient pu faire par eux-mêmes ; en va-t-il de même pour les autres agents d'exécution ? La réponse est affirmative en règle générale ; il arrive cependant que l'habilitation puisse résulter de l'acte de sanction, soit du fait de l'*invitation* qu'il contient (B), soit même du fait de la simple *qualification* de la situation en termes de sanction (A).

(97) *Infra*, n° 197.

A) HABILITATION DU FAIT DE LA QUALIFICATION ?

165. — Le principe de spécialité, nous le savons, ne s'applique à coup sûr qu'aux Institutions financières ; s'il exclut que la B.I. R.D. prenne d'elle-même des mesures ayant un objet politique, s'oppose-t-il aussi rigoureusement à ce que, *invitée par l'O.N.U. à prendre part à une opération de sanction, elle mette ses moyens à la disposition d'un but politique* ? La réponse à cette question dépend de l'interprétation qu'on donne de l'art. IV section 10 de l'Accord qui la régit (98), qui peut se lire de deux façons, selon le sens qu'on donne aux mots « affaires politiques » : dans le sens le plus étroit, il s'entend comme interdisant à la Banque de subordonner l'octroi de ses prêts à l'existence d'un régime politique jugé conforme à leur idéal par la majorité de ses membres ; dans un sens plus large, il signifie que la B.I.R.D. ne peut se laisser troubler par aucune considération politique et ne tiendra pas compte de la politique générale des Etats pour leur octroyer des prêts. Les deux interprétations sont également compatibles avec le texte, la première phrase allant plutôt dans le sens des considérations de régime, et la seconde dans le sens des considérations politiques en général. Encore faut-il limiter l'extension de cette deuxième interprétation : il est évidemment impossible de dissocier complètement le politique de l'économique dans des affaires telles que celles traitées par la Banque ; non parce qu'une décision économique a des conséquences politiques (99), mais parce que la nécessité de prendre en considération tous les éléments de la situation économique oblige la Banque à examiner la situation politique en tant qu'elle influe sur la situation économique : elle a ainsi refusé des prêts à des Etats auxquels elle reprochait leur mauvaise gestion, dans

(98) Rappelons ce texte : « La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un membre quelconque ; ils ne se laisseront pas influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat membre ou des Etats membres intéressés. Seules des considérations d'ordre économique pourront inspirer leurs décisions et ces considérations devront faire l'objet d'examen impartial afin que les buts énoncés à l'art. 1^{er} soient atteints ».

(99) Ghana, A/C.4/SR.1645, § 65 (A.G.do., XXI^e, 4^e com.), selon qui « le politique et l'économique sont comme des frères siamois, qui ne peuvent être séparés l'un de l'autre » : en réalité le fait qu'une décision économique ait des conséquences et des origines politiques ne l'empêche pas plus d'être purement économique que la même circonstance pour une décision juridique : n'importe quelle décision technique tombe dans un monde politique, et c'est au contraire le fait de prendre en considération les effets qu'elle va avoir au contact de cet entourage qui en ferait une décision politique.

laquelle les facteurs politiques sont évidents (100). Le débat entre les deux thèses nous paraît être celui qui oppose deux conceptions différentes d'un principe que ni l'une, ni l'autre ne met en cause, qui est le *principe d'apolitisme* de la B.I.R.D..

— Dans une *première conception*, on peut, comme le fait le conseiller juridique de l'O.N.U., rectifier les termes de l'art. IV section 10, et lire l'interdiction de prendre en considération les affaires politiques d'un membre comme ne visant que ses affaires intérieures (101) ; il reste possible de tenir compte de sa conduite internationale, et, sans prendre position sur elle, de se conformer aux résolutions des Nations Unies qui statuent sur cette question, conformément à leur compétence ; ainsi entendue, l'obligation d'apolitisme est la transposition pour la B.I.R.D. du principe d'*impartialité* : l'impartialité interdit à une organisation, quelle que soit son activité, de prendre en considération le régime politique d'un Etat ; *elle ne lui interdit pas de se conformer à l'appréciation faite par l'O.N.U. de la correction de sa conduite internationale*, et en particulier du fait qu'aux dires de celle-ci, il manque à ses obligations internationales et menace la paix et la sécurité (102).

— Mais une *seconde conception* de l'apolitisme est possible ; elle consiste à déclarer, comme le fait le conseiller juridique de la Banque (103), que *la restriction aux affaires intérieures ne se jus-*

(100) En ce sens, le memorandum du Conseiller juridique de la Banque, in A/6825, Ann. II a). Cependant, soutenir que le fait, pour le Portugal, de consacrer 40 % de son budget à sa défense, i.e. au maintien de sa domination sur ses colonies, constitue une mauvaise gestion, déforme certainement cette notion ; on ne croit pas que la Banque pourrait se fonder sur ce seul motif pour refuser un prêt (Zambie, A/C.4/SR.1645, § 52 et s.). La « mauvaise gestion » doit s'entendre, non comme une inaptitude générale à résoudre ses problèmes économiques, ou pire comme une conception générale de la politique économique non conforme aux opinions techniques des dirigeants de la Banque, mais comme une utilisation maladroite des prêts accordés ; mais cette dilapidation peut avoir des causes politiques : corruption, bureaucratie excessive, utilisation des fonds à des fins différentes de celles auxquelles ils ont été affectés (sur ce point, v. le débat cité, § 56).

(101) A/C.4/SR.1645, § 14 et 30 ; A/6825, §32-33 de l'Ann. I. Le Conseiller juridique développe d'ailleurs un argument curieux : le projet initial de Bretton Woods disait, à la section 10 : « La Banque ne se laissera pas influencer (...) par l'orientation politique du gouvernement de l'Etat membre (...) » ; de ce que les travaux de la conférence ne permettent pas de savoir pourquoi les deux mots ne figurent plus dans le texte définitif, il conclut que le sens du texte original était celui qu'entendaient donner à cet article les auteurs du projet. En dehors de notre position de principe sur l'utilisation des travaux préparatoires, et outre que l'omission des deux mots pourrait tout aussi bien venir à l'appui de la thèse opposée, on ne voit pas clairement ce qu'ajoute la référence au gouvernement : celui-ci mène à la fois la politique intérieure et extérieure, et l'orientation politique de l'Etat n'est que celle de son gouvernement.

(102) A/6825, Ann. I, §§ 31, 34-36, 39.

(103) A/6825, Ann. II, a).

lifie pas, que l'exclusion des considérations politiques par l'art. IV section 10 vise « toutes les questions qui regardent la constitution d'une société organisée et la façon dont elle gère ses affaires », ce qui fait de la conduite internationale des Etats un élément essentiel de leur « orientation politique » ; dans cette conception la Banque ne peut tenir compte d'*aucune considération non économique* ; non seulement de considérations politiques, mais encore de considérations juridiques ou politico-juridiques formalisées dans un acte de l'organisation compétente pour le prendre ; ici l'idée d'impartialité n'intervient plus, mais un souci de *spécialisation*, et d'une spécialisation absolue ; non pas celle qui laisse à l'Organisation politique à compétence générale le soin de statuer sur les questions de sa compétence, l'organisation économique à compétence technique devant ensuite intégrer ce jugement à ses propres actes ; mais celle qui veut que chacune des deux organisations reste strictement dans sa spécialité, sans pouvoir influencer l'autre. On voit tout ce que ce principe de spécialité doit à l'idée déjà examinée (104), d'indépendance et de séparation de la B.I.R.D. ; mais elle s'en distingue cependant, sinon dans les allégations de la Banque elle-même, du moins dans l'étude que nous venons d'en faire : la Banque, tout en étant juridiquement indépendante de l'O.N.U., pourrait prendre ses condamnations en considération ; mais sa spécialisation l'en empêche : elle ne peut trouver que dans des considérations économiques qu'elle apprécie elle-même le critère de l'aptitude à recevoir ses prêts.

Les deux interprétations, avons-nous dit, sont compatibles avec l'art. IV section 10, et en conséquence il n'y aura pas plus de raison de critiquer la conformité des résolutions de la Banque aux résolutions de l'O.N.U. en s'appuyant sur la croyance en la possibilité de tenir compte de considérations politiques dans l'octroi des prêts, que d'attaquer son refus de les appliquer s'il se fonde sur la conviction inverse. Mais *la thèse de la subordination sous-tend le principe d'impartialité* comme *la thèse de l'indépendance sous-tend l'idée de spécialisation*. La preuve en est qu'aucun des arguments invoqués pour soutenir la première thèse ne peut la concilier avec l'indépendance de la Banque : qu'ils invoquent le fait que l'art. 57 de la Charte, qui vise les Institutions spécialisées, doit se lire en fonction de l'art. 55 qui donne pour objectif général à l'ensemble du système des Nations Unies le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (105), ou qu'ils relèvent la contradiction qu'il y a à ce qu'une Organisation faisant partie

(104) *Supra*, n^{os} 141-2.

(105) Iran, A/C.4/SR.1645, § 116 ; et SR.1647, § 67.

de ce système adopte des positions qui ne correspondent pas à la politique de l'Organisation-mère (106), tous se ramènent à l'idée qu'en cas de contradiction entre les objectifs de l'une et des autres, les Institutions spécialisées doivent céder, et en définitive à la thèse de l'autorité hiérarchique de l'O.N.U. sur la Banque. Si l'on admet cette thèse, le principe de spécialisation perd de son intérêt : n'étant qu'une des interprétations possibles de l'art. IV section 10 de l'Accord, il cédera la place à l'autre interprétation, seule compatible avec le principe de subordination de la Banque. Mais si on admet comme nous l'avons fait que les actes de sanction des Nations Unies n'ont jamais pour elle de caractère obligatoire, le principe de spécialisation reprend tout son sens, mais cette fois pour empêcher la Banque de tenir compte de l'invitation, même si elle le désire ; autrement dit, de même que dans la première hypothèse, la Banque n'a pas le choix, son aptitude à mettre en œuvre les sanctions lui étant dictée par sa subordination à l'O.N.U., qui ne dépend pas d'elle, dans la seconde elle ne l'a pas davantage, l'absence de subordination entraînant automatiquement son inaptitude à mettre en œuvre les sanctions.

Cette alternative est la seule qui garantisse la cohérence de la situation de la Banque : *les deux interprétations de l'art. IV section 10 sont également compatibles avec le texte, mais chacune n'est compatible qu'avec l'une des situations de la Banque vis-à-vis de l'O.N.U.* ; si l'on considère que la Banque est subordonnée à l'O.N.U., on doit admettre que des mesures économiques contre un Etat, intrinsèquement illégales si elles sont guidées par un souci politique, deviennent légales si elles trouvent leur fondement, non pas même dans l'invitation que lui adresse l'O.N.U., mais dans le simple fait qu'elle constate que la situation est de nature à justifier une opération de sanctions. Ayant soutenu au contraire qu'elle était indépendante, nous sommes conduit à *rejeter la possibilité juridique pour la Banque d'appliquer les résolutions* lui interdisant d'octroyer des prêts à des Etats visés par ses opérations de sanctions, l'acte par lequel les Nations Unies les déclenche n'ayant pas pour effet de l'y habiliter.

B) HABILITATION DU FAIT DE L'INVITATION ?

166. — Nous avons vu (107) que l'on pouvait discuter de la subordination des correspondants des organes auteurs des actes de

(106) Togo, A/C.4/SR.1645, § 96.

(107) *Supra*, chap. I, sect. I.

sanction : pour certains, comme les Institutions spécialisées, nous nous sommes refusé à le reconnaître malgré certaines allégations, alors que pour d'autres, comme les organes subsidiaires, cette subordination est évidente ; mais si dans ce deuxième cas l'autorité de l'invitation est totale, le problème ne se pose pas de la même façon pour la valeur juridique de l'habilitation : car alors que l'invitation ne met aux prises que deux parties, entre lesquelles un rapport hiérarchique peut se former, l'habilitation en introduit une troisième, à laquelle ce rapport n'est pas par soi-même opposable. Il est de ce fait inutile de rechercher *la situation de subordination* de l'organe d'exécution, qui *est inopérante pour démontrer l'existence de l'habilitation*.

— Mais si l'habilitation n'est pas nécessairement valable parce que l'organe qui la reçoit est subordonné à celui qui l'accorde, inversement *elle ne peut être valable que s'il lui est subordonné* ; la raison tient à la façon même dont se pose le problème de l'habilitation : celle-ci supposant une obligation contraire, il ne se pose que si l'agent d'exécution se trouve dans une situation de conflit, entre ses obligations au regard de l'O.N.U. et celles qu'il supporte en vertu de tout autre système de droit ; il est donc exclu que l'habilitation puisse être donnée par un acte juridiquement contestable par son destinataire, car dans ce cas il n'y aurait plus de conflit d'obligations : en présence d'une norme obligatoire et d'une invitation facultative l'agent ne pourrait que se conformer à la première ; or le caractère facultatif des invitations ne peut résulter, pour tout destinataire autre que les Etats membres, que de son défaut de subordination par rapport à l'organe qui les lui adresse ; *seules par conséquent peuvent prétendre à la qualité d'habilitation les invitations adressées à des organes subordonnés*.

— Il ne s'ensuit pas nécessairement que cette prétention soit opérante et cette habilitation valable, car il reste un *conflit entre deux obligations a priori égales* pour le destinataire de l'acte de sanction : l'obligation de se conformer à l'invitation incontestable d'une part ; et d'autre part l'obligation de respecter, soit la Charte s'il s'agit d'un autre organe de l'O.N.U., soit sa constitution s'il s'agit d'une Institution spécialisée. Nous avons déjà rencontré ce problème quand nous nous sommes interrogé sur la possibilité pour les organes des Nations Unies et pour les Institutions spécialisées de déclencher eux-mêmes des sanctions (108) ; mais la question se pose ici sous un aspect nouveau, car au problème de l'autonomie

(108) *Supra*, n° 105-7.

du pouvoir de sanction d'agents susceptibles d'être à la fois les auteurs et les exécutants des opérations, mais pris alors dans la première qualité, se substitue maintenant celui du conflit entre leur rôle d'exécutants et leurs autres obligations.

La seule façon de résoudre le conflit nous paraît être la suivante. Nous avons parlé d'alternative entre deux normes *a priori* égales ; il n'est pourtant pas certain qu'une analyse plus attentive ne permette pas de les départager ; d'un côté en effet nous avons une *norme générale* tirée de l'acte qui fait la loi supérieure de l'agent, et qui est donc pour lui de nature constitutionnelle ; de l'autre une *norme individuelle* visant un Etat désigné, tirant son autorité formelle de la règle constitutionnelle qui veut que les actes pris dans cette forme ou adressés à cet agent aient pour lui valeur obligatoire, et que, nous abstenant de préciser davantage, nous qualifierons d'infra-constitutionnelle. Or la question n'est pas de savoir à laquelle de ces deux normes leur commun destinataire doit obéir : si cela était il faudrait encore déterminer s'il se trouve dans une situation hiérarchique, qui l'obligerait à se conformer à la norme individuelle de préférence à la norme générale, ou dans une situation de subordination non hiérarchique, qui lui permettrait peut-être de déclarer la première nulle comme non conforme à la seconde qui lui est supérieure ; le problème est en fait que, deux normes contradictoires ne pouvant être valables en même temps au sein d'un même ordre juridique, l'une doit céder devant l'autre ; dès lors, la solution est simple : *c'est l'exigence de se conformer aux décisions de l'organe supérieur qui doit céder devant les règles de droit matériel qui régissent l'organe ou l'Organisation*. C'est elles qu'il importe de déterminer.

Cette solution est donc exactement inverse de celle que nous avons dégagée pour les Etats, qui, en adhérant à la Charte, avaient souscrit à l'obligation contenue dans l'art. 103 de respecter les décisions de l'O.N.U. nonobstant toute obligation contraire ; dans le cas des autres agents d'exécution, l'absence d'une disposition ayant le même effet nous replace dans le droit commun des conflits de normes : *faute d'une règle ayant pour effet de renverser la hiérarchie ordinaire des normes* comme le faisait dans certains cas l'art. 103, *la règle constitutionnelle l'emporte* sur toutes les autres ; dans tous les cas par conséquent où la possibilité d'exécuter l'acte de sanction pour l'organe d'exécution, même subordonné à l'organe qui l'a pris, se heurte à la seule règle constitutionnelle impérative que nous avons retenue à sa charge, c'est-à-dire où l'exécution l'obligerait à porter atteinte à un droit appartenant à l'Etat sanc-

tionné en vertu de sa qualité de membre, on conclura à la *nullité de cette invitation comme inapte à habiliter son destinataire* à la suivre. Là est la seconde différence avec le sort des Etats : l'art. 103 n'avait pas le pouvoir de les habiliter à commettre une illégalité, mais il les obligeait à le faire : l'invitation, loin d'être nulle du fait de l'illégalité de l'acte qu'elle sollicite, voyait sa valeur renforcée par l'existence de l'art. 103 ; dans le cas présent au contraire, à défaut de cette norme régulatrice donnant la prééminence à l'obligation résultant de l'acte de sanction, celle-ci cède devant les obligations contraires.

TITRE II

L'OPÉRATION D'EXÉCUTION

167. — **Présentation des personnages.** — Les destinataires de l'acte de sanction savent maintenant ce qu'ils peuvent ou doivent faire ; son auteur l'a toujours su s'il s'agit d'une sanction qu'il a lui-même le pouvoir de mettre à exécution. Le lien entre l'auteur et les exécutants n'est cependant pas rompu et le déroulement de l'opération d'exécution résulte de la nature de ce lien et de l'équilibre entre les Parties qu'il réunit ; on examinera d'abord la résultante de ce rapport de forces. Quant à l'Etat sanctionné, troisième acteur de l'opération d'exécution, il doit normalement en ressentir les effets ; mais il n'est pas le seul : les exécutants, l'Organisation, les tiers même, sont touchés par les conséquences indirectes d'une opération qui ne laisse intacte aucune des situations juridiques acquises au moment de son déclenchement ; c'est à l'examen de ces effets qu'on s'attachera pour finir.

Chapitre I : Le déroulement de l'opération.

Chapitre II : Les effets juridiques de l'opération.

CHAPITRE PREMIER

LE DÉROULEMENT DE L'OPÉRATION

L'acte de sanction donne une impulsion aux agents chargés de l'exécuter ; on a vu au titre premier les effets juridiques de cet acte ; il importe maintenant de savoir comment s'ordonnent les opérations qu'il met en œuvre, compte tenu du caractère plus ou moins contraignant de l'acte de sanction, et de la liberté qu'il reconnaît à ceux auxquels il s'adresse, ou qu'eux-mêmes s'arrogent. Si importante que soit cette part d'autonomie, elle n'est jamais complète, car si elle l'était, l'opération perdrait son caractère corporatif : même si, en fait, l'Organisation n'a pas de prise sur les agents d'exécution, elle s'efforce toujours de suivre l'application des sanctions et de maîtriser les agents d'exécution ; le déroulement de l'opération est donc commandé par l'équilibre qui s'établit entre l'*auteur* de l'acte de sanction (Section II) et son *exécutant* (Section I), et dépend du rôle respectif qu'ils jouent dans l'opération. On examinera successivement la part de l'un et de l'autre.

Section I

La part des agents d'exécution

La part respective des agents d'exécution et de l'O.N.U. dépend de la liberté dont les premiers disposent vis-à-vis de la seconde. Divers *facteurs juridiques* (§ 1) favorisent cette autonomie dont les *manifestations* sont nombreuses (§ 2).

§ 1

LES FACTEURS JURIDIQUES DE L'AUTONOMIE

168. — **Le cumul de qualités des agents d'exécution.** — Outre le caractère facultatif des résolutions, qui laisse évidemment toute autonomie juridique aux organes d'exécution, et pour s'en tenir

essentiellement au cas des résolutions obligatoires, le premier des facteurs de l'autonomie est l'existence de centres de décision autres que l'O.N.U. et la coexistence chez les agents d'exécution de cette première qualité et de leur aptitude à déclencher eux-mêmes des sanctions autonomes ; nous connaissons bien ce dédoublement, dont les Etats et les Institutions spécialisées nous ont donné des exemples nombreux, sur lesquels il n'y a pas lieu de revenir ici.

Plus intéressant pour le sujet qui nous occupe actuellement, car typique de l'incertitude où la multiplicité et la superposition des centres de décision et des agents d'exécution laissent le commentateur, est le cas où un Etat, *membre à la fois de l'O.N.U. et d'une autre organisation internationale*, applique simultanément ou alternativement les actes de sanction pris par l'une et par l'autre, qui ne coïncident pas forcément ; le fait aurait peu d'importance si les deux organisations étaient hiérarchisées, et si par exemple l'une d'elles appliquait en le précisant l'acte de sanction pris par l'autre, se contentant ainsi d'en être l'agent d'exécution. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé dans les cas où l'O.U.A. par exemple a elle-même déclenché des sanctions contre des Etats pour leur politique coloniale, avant que l'O.N.U. n'intervienne à son tour ; indépendante de l'O.N.U., et ne relevant donc pas de notre étude au titre du déclenchement des sanctions, mais composée d'Etats membres des Nations Unies, soumis simultanément à l'autorité de deux organisations, elle favorise la confusion entretenue par les Etats, volontairement ou non, sur les motifs juridiques de leurs actes d'exécution ; c'est ainsi que dans beaucoup de cas où les Etats africains ont appliqué des sanctions contre l'Afrique du sud ou la Rhodésie, il est à peu près impossible de savoir avec certitude s'ils l'ont fait en qualité de membres de l'O.U.A. ou de membres de l'O.N.U. : répondant pourtant à un questionnaire adressé par les Nations Unies et sollicités de faire part de leurs réactions à des résolutions de l'Organisation universelle, il leur arrive de se référer dans leur réponse à la fois aux résolutions des deux organisations, sans préciser la part qui, dans leurs mesures d'exécution, correspond aux unes et aux autres (1). Plus grave

(1) P.ex. R.A.U., S/7187 du 2 mars 1966 (C.S.do., 21^e année, supp. janvier 1966/201) (à propos de l'application de S/Rés.217), qui déclare avoir pris les mesures nécessaires pour appliquer les Rés. A/2022 et S/217 de l'O.N.U. et la Résolution du 3 décembre 1965 du Conseil des ministres de l'O.U.A. ; de même Mauritanie, note du 23 février 1967, in S/7781/Add.2 (C.S.do., 22^e année, supp. janvier 1967), qui se réfère globalement aux résolutions de l'O.U.A. et du C.S. (et ce alors que ce dernier a déjà pris des sanctions obligatoires : le rapport concerne l'application de la Rés. 232) ; de même encore Tunisie, S/7814 du 11 février 1967, *ibid.*, et beaucoup d'autres.

encore est la confusion née de la référence aux seules résolutions de l'O.U.A. : si quelquefois il est évident que la réponse de l'Etat à l'O.N.U. ne concerne aucune des mesures décidées par celle-ci (2), elle vise le plus souvent des mesures décidées par l'O.U.A., mais assez proches de celles décidées par l'O.N.U. ; c'est ce qu'on constate en particulier dans les réponses de certains Etats à propos de la Rhodésie : tout y indique la référence exclusive à la décision de l'O.U.A., mais le contenu des mesures prises est en partie commun aux deux résolutions ; le souci des Etats de les rattacher à la seule décision de l'O.U.A. rend cependant particulièrement difficile l'appréciation de leur conformité à celle de l'O.N.U., et facilite par conséquent sa non-application ou son application approximative par les Etats (3).

169. — La technique d'incorporation de l'acte de sanction à l'ordre interne. — La technique juridique interne des Etats va parfois dans le même sens, les Etats ayant le loisir de jouer de leur technique d'incorporation des décisions de l'O.N.U. et des exigences de leur droit constitutionnel pour se soustraire, au moins partiellement ou provisoirement, à leurs obligations conventionnelles. Le problème de l'incorporation des décisions du Conseil de sécurité à l'ordre interne ne nous intéresse pas en lui-même : commun à tous les actes obligatoires du Conseil, et non aux seuls actes de sanction, il relève au surplus exclusivement du droit interne et n'est donc pas de notre ressort (4) ; toutefois on peut dire quelques mots des effets juridiques internationaux de cette question interne, en tant que la solution qui y est donnée influe sur la mesure dans laquelle les actes de sanction sont mis en œuvre.

(2) Guinée, S/7140 du 8 février 1966 (C.S.do., 21^e année, supp. janvier 1966/139), qui, au lieu de répondre aux demandes de l'O.N.U. quant à la Rés. 217, déclare qu'elle a, conformément à la résolution de l'O.U.A., rompu les relations diplomatiques avec le Royaume-Uni !

(3) Cameroun, S/7732 du 9 février 1967 (in S/7781, Ann. II) : « se conformant à la politique africaine de sanctions (...) » saisit une cargaison de tabac rhodésien en transit (et se conforme ainsi, mais sans s'y référer, à la Rés. 232) ; et surtout Burundi, S/7113 du 31 janvier 1966 (C.S.do., 21^e année, supp. janvier 1966/112) : reproduit un arrêté ministériel qui, à côté de mesures qui anticipent sur la Rés. 232, en prend qui sont conformes à l'invitation figurant dans la Rés. 217 (l'engagement de ne pas reconnaître et de ne pas nouer de relations diplomatiques ou consulaires) mais en se référant à la Charte d'Addis Abeba, à des dispositions internes, et, curieusement, à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

(4) V. sur cette question l'étude très complète de Ch. Rousseau, consacrée à l'application par les membres de la S.D.N. des sanctions contre l'Italie : « L'application des sanctions contre l'Italie et le D.I. », *R.D.I.L.C.*, 1936/5-64, en particulier 33-40 sur les divers modes d'exécution interne. Les vues exprimées dans cet article sont presque intégralement transposables ici.

Le procédé apparemment le plus satisfaisant pour assurer la conformité de la décision interne à celle du Conseil de sécurité est celui qui consiste à *intégrer purement et simplement l'acte de sanction dans l'ordre interne*, soit en reprenant ses termes dans un acte législatif ou réglementaire (5), soit, si la constitution le permet, en portant simplement à la connaissance du public cette résolution immédiatement exécutoire (6). Cette première méthode, au stade de la formation de la norme initiale, assure la conformité parfaite à la résolution de l'O.N.U., et ne laisse apparemment aucune place à l'appréciation de l'Etat ; mais cette conformité est peut-être illusoire, et le pouvoir d'interprétation de l'Etat réapparaît forcément à un stade ultérieur, celui de la concrétisation de la norme qui, telle quelle, n'est pas immédiatement applicable en toutes ses dispositions ; si certaines, comme l'interdiction de nouer des relations diplomatiques, s'adressent directement aux organes politiques de l'Etat, d'autres sont destinées à ses organes administratifs (comme la plupart des interdictions relatives aux transports ou aux relations économiques et commerciales avec l'Etat sanctionné) ou même aux particuliers, et l'insertion de la résolution dans l'ordre interne met beaucoup plus à la charge de l'Etat une obligation de prendre des dispositions tendant à rendre effectives les interdictions qu'elle pose qu'elle ne les rend elle-même effectives. Or il y a lieu de craindre, et la pratique justifie cette crainte, que les Etats rendant compte à l'O.N.U. de l'intégration de ses décisions dans leur ordre interne, ne s'estiment quittes du fait de cette information, la laissent dans l'ignorance des mesures d'application ultérieures et reprennent par là l'autonomie d'application à laquelle ils avaient tout d'abord renoncé. Au surplus, et c'est une conséquence de ce qui précède, ce premier procédé confond la nature de la norme inter-

(5) Chili, décret n° 740 du 14 juin 1967 (rapporté dans S/8126 du 16 août 1967, in S/7781/Add.4) : le § 2 du décret reprend exactement le § 2 de S/Rés. 232. Togo, décret n° 67/36 du 14 février 1967 (rapporté dans la lettre du 17 avril 1967, in S/7781/Add.3), qui reprend presque mot pour mot le § 2 de la Rés. 232, dont par ailleurs la date constitue rétroactivement le point de départ du décret. A un moindre degré, Italie, décret du 11 avril 1967, dont les prohibitions suivent de très près les dispositions de la Rés. 232, et dans le même ordre (qui pourtant correspond mieux aux exigences de la proclamation solennelle qu'au souci technique de la certitude et de la facilité d'application) (rapporté dans la note verbale S/7865 du 24 avril 1967, in S/7781/Add.3).

(6) Venezuela, avis publié au J.O. du 18 février 1967, « portant à la connaissance du public » le texte de la Rés. 232, qui a force de loi en droit interne (lettre du 3 mars 1967, in S/7781/Add.2). A mi-chemin des deux modalités se situe le décret brésilien n° 60172 du 1^{er} février 1967 donnant « ordre aux autorités brésiliennes de se conformer strictement (...) aux dispositions du § 2 du dispositif de la Rés. 232 (...) » à compter de la publication du décret S/7797 du 27 février 1967, in S/7781/Add.2).

nationale avec celle de la norme interne : la transformation de l'une en l'autre, sans addition aucune, n'assure pas l'efficacité des interdictions qu'elle comporte, en particulier en ce que la norme ne comporte pas de sanctions applicables aux individus qui la violent ; il importe au moins d'ajouter aux dispositions de fond celles qui assurent la garantie de leur application, ce que peu d'Etats ont fait parmi ceux qui utilisent cette méthode (7). C'est pourquoi on ne croit pas devoir estimer moins satisfaisant de ce point de vue le procédé, de loin le plus fréquent, qui consiste à *transposer dans l'ordre interne les dispositions de l'acte de sanction* : même s'il fait intervenir les Etats dans la traduction des intentions de l'O.N.U. et paraît par là accroître leur autonomie, cet accroissement est limité par la plus grande vigilance d'un contrôle de l'O.N.U. exercé au stade de l'application immédiate de ses résolutions.

170. — Les exigences constitutionnelles des Etats. Quant aux exigences constitutionnelles, elles constituent un prétexte commode qu'invoquent les Etats pour se soustraire à leur obligation d'exécution, ou du moins pour la retarder. Certes, on n'a pas encore vu un Etat invoquer son droit interne pour échapper à l'obligation d'exécuter les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité, alors que la crainte en avait été exprimée quelquefois lors de la rédaction de la Charte (8) ; au reste, quelque objection que puissent soulever les actes de sanction en ce qui concerne leur conformité au droit international, on voit peu de dispositions de droit interne qui pourraient contredire ceux pris par l'O.N.U. jusqu'ici. Mais les mesures d'application interne sont de deux sortes : les unes peuvent être *prises très rapidement*, qu'il s'agisse d'un texte incorporant la résolution du Conseil ou d'un règlement d'origine gouvernementale ou administrative, dont l'émission n'est subordonnée qu'à un bref délai nécessaire à son examen technique (9) ; les autres requièrent un *délai plus long* : ce sont celles que le Parle-

(7) V. pourtant Grèce, note non cotée du 17 août 1967, in Rapport S/7781/Add.4, qui déclare que la Rés. 232 a été incorporée à une loi grecque et assortie de sanctions. Les autres Etats, dont beaucoup prévoient des sanctions, en assortissent les interdictions qu'eux-mêmes posent en s'inspirant de la résolution de l'O.N.U.

(8) La Belgique avait proposé à San Francisco un amendement aux termes duquel « aucun Etat ne peut échapper à l'autorité de la loi internationale ou aux obligations de la présente Charte en invoquant les dispositions de son droit interne » (Doc. 2, G/7 (k) (1) ; U.N.C.I.O. IV/463-4).

(9) C'est le cas p.ex. aux Etats-Unis, grâce à l'*U.N. Participation Act* (1945) : H.J. Bermann & J.R. Carson, « U.S. export control ; past, present and future », *Columbia L.R.*, 1967/781-890, p. 815.

ment seul est habilité à prendre en vertu des règles constitutionnelles qui réservent certaines matières à la loi ; il advient alors que des Etats utilisent ces exigences constitutionnelles à des fins dilatoires : déclarant, peu après l'adoption de la résolution, qu'ils ont mis à l'étude les mesures à prendre et que le parlement sera saisi dès que possible, ils négligent à l'issue de ce délai d'informer l'organe compétent de l'O.N.U. des mesures qu'ils ont prises, s'ils l'ont fait, et ce n'est qu'en recoupant leurs réponses successives, et en constatant éventuellement que la réponse annonçant un projet de loi n'a été suivie d'aucune autre faisant part de sa promulgation qu'on peut présumer la violation par ces Etats de leurs obligations internationales (10).

171. — Les imprécisions de l'acte de sanction. L'incertitude du contenu de l'acte de sanction est un facteur supplémentaire d'autonomie des agents d'exécution. En général les propositions tendant à faire adopter des résolutions systématiquement vagues n'ont pas abouti et on ne paraît pas avoir franchi le pas qui sépare une extrême décentralisation dans l'exécution de sanctions du refus pur et simple des sanctions corporatives (11) : une fois

(10) En voici un exemple, qui touche l'application de la Rés. 232 : sept Etats ont annoncé qu'ils mettaient un projet de loi à l'étude : le Danemark (S/7711 du 30 janvier 1967, in S/7781), la Finlande (S/7650 du 21 décembre 1966, *ibid.*), la Grèce (S/7712 du 31 janvier 1967, *ibid.*), l'Italie (S/7741 du 14 février 1967, *ibid.*), la Norvège (S/7763 du même jour, *ibid.*), la Sierra-Leone (non coté, du 15 février 1967, *ibid.*), Malte (S/7802, du 1^{er} mars 1967, in S/7781/Add.2). Rappelons que la Rés. 232 et la note du S.G. sont des 16 et 17 décembre 1966, ce qui, pour ces derniers Etats, représente déjà un délai de dix semaines. Sur ces sept Etats, trois seulement ont rendu compte par la suite de l'adoption de la loi annoncée : le Danemark (S/8085 du 18 juillet 1967, in S/7781/Add.3), qui fait part de la promulgation d'une loi du 10 mai 1967 et des mesures d'application (mises à l'étude avant même son adoption), la Finlande (S/7872 du 2 mai 1967, in S/7781/Add.3, et note non cotée du 2 avril 1968, in S/7781/Add.5, cette dernière reproduisant la loi), la Grèce (note non cotée du 17 août 1967, in S/7781/Add.4, faisant état d'une loi publiée le 11 août 1967). L'Italie, après avoir annoncé le dépôt d'un projet de loi, rend compte de l'adoption d'un décret du Président de la République du 15 avril 1967 (note S/7865 du 24 avril 1967, in S/7781/Add.3) qui d'ailleurs reproduit l'ensemble des dispositions du § 2 de la Rés. 232. Les trois autres Etats n'ont finalement pas donné de suite apparente à leur intention publiquement exprimée ; cependant la Norvège, sollicitée dix-huit mois plus tard de rendre compte des mesures d'application de la Rés. 253, déclare dans une note S/8734 du 30 juillet 1968 qu'elle a donné force de loi à cette dernière, sans se référer à celle qui l'a précédée (in S/8786).

(11) C'est ainsi p.ex. qu'un amendement A/SPC/L.85 présenté par le Guatemala au projet qui allait devenir la Rés. A/1761 dans l'affaire d'Afrique du sud, a été largement rejeté : il s'agissait d'inviter « les Etats membres à prendre, individuellement ou collectivement, en conformité avec la Charte de l'O.N.U., toutes les mesures qu'ils jugeront appropriées pour amener l'abandon

seulement un organe a renoncé à préciser les mesures qu'il appelait les agents d'exécution à prendre : c'est dans le cas de la Rés. A/32 appelant les Etats à se conformer à la lettre et à l'esprit des déclarations antérieures dans la conduite de leurs relations avec l'Espagne ; nous avons eu l'occasion d'émettre des doutes sur le caractère d'acte de sanction de cette recommandation, même si l'ensemble des opérations auxquelles elle a donné lieu paraît lui conférer cette qualité. Jamais depuis un tel pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures n'a été laissé aux Etats : l'O.N.U. a bien pu renoncer à obliger les Etats à prendre les mesures qu'elle décidait, et dans ce cas elle a su le dire sans équivoque (12), mais elle n'a pas renoncé à une relative coordination des mesures : d'autres que celles qu'elle énumère peuvent sans doute être prises, mais du moins saura-t-on qu'elles ne peuvent se parer de la qualité de mesures corporatives.

Ayant ainsi posé que l'incertitude du contenu de l'acte de sanction n'est pas le résultat d'un choix de l'Organisation, on est amené cependant à constater que certaines imprécisions sont à peu près inévitables, qui constituent autant d'occasions permettant aux Etats de réintroduire leur appréciation personnelle, ce qui ne présente pas d'inconvénient majeur quand il ne s'agit que de sanctions facultatives, dont l'application diffère par définition d'un Etat à l'autre, mais est particulièrement fâcheux en ce qui concerne les sanctions obligatoires. Citons-en un exemple : bon nombre de résolutions, facultatives il est vrai, invitent les Etats et les Institutions spécialisées à mettre fin à toute assistance à l'Etat sanctionné ; l'appréciation de ce qui est « assistance » n'est pas aisée, et on a eu l'occasion de discuter de la portée de ce mot (13) ; les organes de l'O.N.U., sensibles à cette incertitude, ont pris quelquefois le soin de préciser que l'interdiction ne visait que l'assistance que l'Etat visé « pourrait employer à des fins de répression » contre un peuple ou une collectivité qu'ils estiment opprimé (14),

de cette politique, à savoir p.ex. (...) » (suivait une énumération de sanctions possibles) (amendement au § 4, présenté à la Commission politique spéciale : A.G.do., XVII^e, SPC/SR.340, § 12 et s. ; critiqué p.ex. par la Côte d'Ivoire : *ibid.*, § 39-40).

(12) ...non seulement en donnant à ses résolutions la forme de « prière », de « recommandation », etc., mais en indiquant parfois, comme dans S/Rés.217, qu'il ne s'agit que de « s'efforcer de rompre les relations (...) » avec l'Etat sanctionné.

(13) *Supra*, n° 110.

(14) A/Rés.1742 (XVI), 30 janvier 1962, § 8, entre autres ; ou, sous des formes analogues : A/Rés.1867, 1819, S/Rés.180 (toutes dans l'aff. des territoires portugais).

et même parfois, prévoyant combien cette formule pourrait soulever de litiges, ont invité les Etats à « prendre à cette fin toutes mesures pour empêcher la vente et la fourniture d'armes et d'équipements militaires » (15) ; cette précision est-elle enfin suffisante pour éviter les débats sur la portée de l'interdiction ? Pas encore puisque la notion même de matériel militaire se prête à des interprétations divergentes (16). Ce genre d'incertitudes n'est pas d'une grande gravité ; inhérent au système de l'exécution décentralisée, ce risque peut être amenuisé par la pratique des résolutions interprétatives ou des résolutions concrétisant davantage les normes qu'elles comportent ; on verra l'emploi que l'Organisation fait de ces procédés (17).

172. — L'insuffisance de l'information de l'O.N.U. — En réalité, tous ces coins introduits par les Etats dans l'homogénéité de l'application de l'acte de sanction ont une *cause commune*, qui est l'insuffisance de l'information des Nations Unies sur les mesures prises par les agents d'exécution pour mettre en œuvre les décisions, obligatoires ou non, de l'Organisation : l'utilisation des pouvoirs dont elle dispose pour les inciter, sinon pour les contraindre, à exécuter ces mesures, suppose qu'elle soit correctement informée de la mesure dans laquelle ils sont en défaut par rapport aux résolutions.

Que l'autonomie des Etats soit parfaitement respectée sur ce point, on peut s'en convaincre à la lecture de n'importe quel rapport faisant état de l'exécution d'une résolution de sanction, par exemple du rapport du Secrétaire général sur l'application par les Etats de la Résolution 232 dans l'affaire de Rhodésie (18) : sur

(15) A/Rés.1807 et S/Rés.180, préc.

(16) Norvège, S/PV.1076, § 63 (C.S.do., 18^e année), selon laquelle les mots « équipements et matériels militaires destinés à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions » qui figurent au § 5 de la future Rés. S/182 (aff. d'Afrique du sud) désignent des articles tels que les machines, les pièces détachées, et les accessoires qui s'y rapportent, ainsi que les machines-outils, i.e. les articles les plus importants pour un pays qui développe sa production d'armements, mais n'incluent pas les pièces détachées, à cause de leur utilisation ambiguë, civile et militaire. On concevra que, étant donné l'extrême incertitude de l'opposition entre matériels militaires et civils, et la facilité de transformation de certains appareils civils en engins militaires, la distinction ne soit pas admise par tous. Plus net encore est le caractère de l'opposition, souvent mise en avant par les Etats exportateurs d'armements, entre ceux utilisables pour une guerre étrangère et ceux utilisables à des fins de répression contre la population civile ; elle découle pourtant logiquement de la précision mentionnée plus haut (Rés. A/1742).

(17) *Infra*, n^{os} 177-9.

(18) S/7781 et Add.1 à 5, préc.

cent vingt-deux Etats, dix n'ont jamais fourni de réponse à la lettre du Secrétaire général les invitant à faire connaître les mesures qu'ils avaient prises pour se conformer à cette décision obligatoire (19). Parmi les Etats ayant répondu, les *disparités* sont très fortes ; *quantitativement* d'abord, certains Etats tenant régulièrement l'Organisation au courant de leur activité et lui faisant connaître toutes les nouvelles mesures qu'ils ont décidé de mettre en œuvre (20) ; mais *qualitativement* surtout : à côté des Etats qui adressent purement et simplement au Secrétaire général les textes qu'ils ont pris, ce qui paraît la solution la plus simple et la plus claire, d'autres paraphrasent ces textes avec plus ou moins de liberté, ce qui rend plus difficile la comparaison avec les dispositions de la résolution et plus praticable la dissimulation par les Etats des manquements à leurs obligations ; allant plus loin, de nombreux Etats procèdent par affirmations globales (21), sans préciser le moins du monde le détail des mesures prises ; d'autres enfin se contentent d'accuser réception de la lettre du Secrétaire général sans indiquer les conséquences qu'ils tirent de la résolution de l'O.N.U. (22), cachant parfois leur inertie sous les proclamations concernant l'Etat sanctionné ou les autres participants. Le résultat de ces disparités est une extrême *confusion*, très défavorable à l'efficacité des organes chargés de suivre l'application des sanctions : dans un grand nombre de cas, *il est à peu près impossible de savoir si les Etats appliquent ou non les sanctions*, dans quelle mesure et depuis quand, et si cette application résulte d'une décision juridique ou si elle n'est que la conséquence de l'inexistence de fait de relations entre l'Etat en cause et l'Etat sanc-

(19) Citons-les, puisqu'ils se signalent habituellement par leur silence : l'Afrique du sud, pour les raisons qu'on comprend ; la Bolivie, le Guatemala, le Honduras, Panama, qui n'avaient pas non plus communiqué leur position sur la Rés. 221, et ne se sont pas manifestés (à part le second) un an après la Rés. 253 ; les deux Congos, le Pérou, la République dominicaine et Haïti.

(20) Huit Etats ont envoyé trois réponses ; 39 en ont envoyé deux ; les autres, une seule.

(21) ...du genre : « n'entretient aucune des relations visées par la résolution » ou « a pris toutes mesures nécessaires à l'exécution pleine et entière de ses obligations », avec la variante au futur.

(22) Le plus bel exemple est sans doute la réponse de Haïti, à peine moins laconique qu'à l'habitude, à propos de la Rés. 253 : « La Chancellerie remercie le S.G. de sa communication, qui a fait l'objet de la sérieuse attention des services compétents » (note du 9 juillet 1968, in Rapport S/8786, p. 189).

lionné (23). On ne s'étonnera pas dans ces conditions des libertés que les agents d'exécution, armés de toutes ces facilités, prennent avec l'acte de sanction qu'ils sont invités à appliquer (24).

§ 2

LES MANIFESTATIONS DE L'AUTONOMIE

Sous réserve des observations qui viennent d'être faites sur l'incertitude de la mesure dans laquelle les Etats exécutent les sanctions qui leur sont demandées, et en mettant à part l'inexécution pure et simple de l'acte de sanction (25), il semble qu'on peut relever *deux types* de manifestations de l'autonomie que se reconnaissent les Etats vis-à-vis des Nations Unies. La première consiste en une *rupture totale du lien* entre les actes qui frappent l'auteur de l'infraction et l'acte de sanction sur lequel ils paraissent s'appuyer, qui peut permettre de douter qu'il en constitue bien la base juridique ; le second, moins grave, ne consiste qu'en une *imperfection de l'exécution* de l'acte pris par l'O.N.U.

173. — La fausse exécution. — Le premier type ne nous paraît pas mériter un examen ici : il est difficile de parler encore d'exécution de l'acte de sanction quand les mesures étatiques, allant

(23) Certains Etats affirment hautement qu'ils n'entretiendront aucune relation avec l'Etat sanctionné ; il s'agit souvent d'Etats ayant un commerce extérieur très limité en quantité, et n'ayant jamais eu de relations d'aucune sorte avec lui, indépendamment de toute exigence politique ou juridique.

(24) Curieusement, les Etats, même ceux qui rendent régulièrement compte de l'application des sanctions, ont rarement soulevé le problème de l'amélioration de l'information, qu'ils laissent en général aux organes chargés d'en suivre l'exécution ; le cas des Etats-Unis, qui soulignent dans leur réponse au S.G. sur l'application de la Rés. 253 l'insuffisance et l'inégalité des renseignements présentés par les Etats, est tout à fait exceptionnel (note non cotée du 3 mars 1969, in S/8786/Add 7, p. 46 ; où l'on relève que sur 130 Etats, 39 n'ont donné aucune réponse, et que parmi les autres, 29 n'ont fourni aucune précision ; sans doute les cinq derniers additifs, postérieurs à cette note, comportent-ils précisément 39 réponses, mais beaucoup viennent d'Etats ayant déjà rendu compte une ou plusieurs fois de leur action). Compte tenu du caractère hasardeux de la recherche dans ces conditions, on admire que P.M. Eisemann ait réussi à recenser et à classer systématiquement les réponses des Etats aux questionnaires sur l'application des sanctions (v., à propos des Rés. 232 et 253, les tableaux qu'il dresse dans : *Les sanctions contre la Rhodésie*, 65-6 et 74-5).

(25) Sur le refus d'exécution, v. Dubouis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967/99-152, pp. 142-5.

au-delà de ce que souhaite l'Organisation (26), ou anticipant sur ses décisions (27), ou comportant des modalités qui y sont difficilement rattachables, ne lui rendent qu'un hommage formel et sont en fait entièrement autonomes. Certes elles recourent en partie la décision de l'Organisation : prises avant elle, elles peuvent acquérir le caractère de mesures d'exécution à partir du moment où l'O.N.U. les prend en quelque sorte en charge ; s'étendant au-delà de ses exigences, elles ont un caractère mixte, mesures autonomes en tant qu'elles dépassent le vœu de l'O.N.U., et mesures d'exécution en tant qu'elles coïncident avec lui ; mais on ne peut sans artifice séparer les deux parts, et il est plus sage de renoncer à y voir des actes d'exécution. Se refuserait-on à le faire qu'on aurait encore les plus grandes difficultés à entrer dans le détail de ces mesures, qui se trouvent être, — et on n'y verra pas forcément une coïncidence — celles à propos desquelles les Etats donnent le moins de détails.

Plus intéressant, et plus propre aux précisions, nous paraît être le second type de manifestation de l'autonomie des Etats, qui recouvre les cas où, usant de la liberté que leur laisse l'acte de sanction ou des facilités inhérentes à la technique de l'opération,

(26) On ne pense pas ici aux cas assez rares où un Etat, appliquant indéniablement une disposition d'un acte de sanction de l'O.N.U., va au-delà de ce qu'il ordonne, mais en prenant une mesure nettement rattachable à la décision corporative : p. ex. la Rés. 217, en son § 8, invitait les Etats à s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie ; la loi soudanaise de 1966 « sur le boycottage de la Rhodésie du sud », quoique reposant plus sur les décisions de l'O.U.A. que sur cette recommandation, est compatible avec elle, et peut être considérée comme une mesure prise pour son exécution ; or l'une de ses dispositions interdit le chargement ou le déchargement dans un port soudanais d'une cargaison d'un navire, ou sur un navire, battant pavillon rhodésien, ou appartenant à une personne ou à une société domiciliée en Rhodésie ; voilà qui correspond parfaitement à l'invitation du § 8 ; mais on trouve dans le même texte, et comme une sorte de corollaire à cette première mesure, une interdiction qui ne trouve pas dans la décision de l'O.N.U. sa base juridique : la prohibition de l'entrée de tels navires dans les eaux territoriales soudanaises (note verbale S/7558 du 14 octobre 1966 ; C.S.do., 21^e année, supp. oct. 1966/47). Le cas qu'on envisage au texte est celui, beaucoup plus fréquent, où l'Etat, rendant compte des mesures qu'il a prises, déclare qu'elles vont bien au-delà des décisions de l'O.N.U. : c'est ce que p. ex. beaucoup d'Etats africains, ayant rompu leurs relations, économiques et autres, avec la Rhodésie dès 1965, ont déclaré à propos de la Rés. 232 qui, en décembre 1966, ne prévoyait encore que des sanctions sélectives : p. ex. Niger, S/7702 du 20 janvier 1967, in S/7781 ; Côte d'Ivoire, note non cotée du 21 février 1967, *ibid.*, Add. 2, etc.

(27) V. les cas où les Etats africains ont pris contre l'Afrique du sud, le Portugal ou la Rhodésie des mesures que l'O.U.A. leur a recommandées, et qui n'ont été déclenchées que plus tard par l'O.N.U. ; notamment dans le cas de la Rhodésie, les sanctions de l'O.N.U. ont fini par recouvrir entièrement celles prises de leur propre chef par ces Etats, mais trois ans plus tôt.

ils procèdent à une *exécution différenciée* et en quelque sorte imparfaite, de la décision corporative (28). Sans prétendre en faire le tour complet, et en se limitant aux manifestations discernables d'après les déclarations des Etats eux-mêmes, on en énumérera quelques-unes, qui concernent l'étendue *matérielle, personnelle, et temporelle*, de l'application.

174. — L'exécution imparfaite : restriction de l'étendue matérielle de l'application. — Parmi les premières on relève tout d'abord un important facteur de différenciation, qui résulte des sanctions que certains Etats attachent à la violation des règles qu'ils posent : alors que les actes des Nations Unies posent des interdictions objectives, les gouvernements s'estiment quelquefois obligés de n'ériger en infractions que celles qui sont *volontaires* ; le point de vue des deux auteurs de normes n'est évidemment pas le même, l'O.N.U. étant attachée à un but parfaitement objectif, l'isolement de l'Etat sanctionné, alors que les Etats exécutants doivent tenir compte des principes de leur droit pénal ; d'où des dispositions internes n'interdisant que de « faire sciemment » les actes qu'elles visent (29) ; il n'est pas certain que l'Etat ait dans ce dernier cas le pouvoir de s'opposer par exemple à l'exécution de bonne foi d'un contrat contraire aux mesures décidées par l'O.N.U.

Un autre facteur de différenciation se révèle à la lecture des comptes rendus des Etats, qui résulte du contenu différent qu'ils donnent à certains mots figurant dans les actes de sanction ; c'est ainsi que la *notion de « produits de l'Etat sanctionné »*, dont la définition est nécessaire à l'application des sanctions économiques telles que le boycott des exportations de cet Etat, n'est pas toujours entendue dans le même sens, et que diffèrent en particulier la proportion et la nature des richesses en provenance de ce pays incorporées dans le produit final, et les indices de cette provenance (30). De même la *notion d'exception humanitaire*, introduite

(28) V. Dubouis, *op. cit.*, 130-4.

(29) *U.N. Rhodesia regulations*, prises par le Canada et rapportées dans la lettre non cotée du 23 février 1967 (in Rapport A/7781/Add.2, p. 164). Les dispositions du décret ghanéen du 11 mars 1967, rapporté dans la note du 1^{er} août 1967 (*ibid.*, Add.4) n'ont pas le même sens, du moins théoriquement : le facteur subjectif n'intervient que dans l'imposition de la sanction au contrevenant, qui peut renverser la présomption de faute en prouvant que l'infraction a été commise à son insu et qu'il a pris toutes mesures pour l'éviter.

(30) P.ex., le Soudan, adoptant une définition très large, mais telle quelle impraticable, définit comme « produits rhodésiens » toutes marchandises fabriquées en Rhodésie, ou contenant en partie des produits rhodésiens, ou fabriquées à l'aide de produits rhodésiens (faut-il entendre cette dernière précision, qui ouvre d'ailleurs un joli cercle vicieux, comme recouvrant toutes les

dans quelques résolutions (31), se prête à des interprétations discordantes, en dépit des précisions apportées par les résolutions elles-mêmes ; cette exception peut en effet entraîner très loin : on sait que les sanctions, même quand les organes qui les déclenchent invoquent l'intérêt d'une population qu'il s'agit de libérer, peuvent être particulièrement lourdes pour cette population même, si la sujétion dont elle souffre provient du régime interne de l'Etat ; si par exemple l'O.M.S., ne considérant pas la Rhodésie comme un Etat, ne s'adresse qu'au Royaume-Uni pour toutes les affaires qui concernent ce territoire, il y a tout lieu de penser que les premières victimes de cette mesure seront les Rhodésiens eux-mêmes, et en particulier la majorité qu'on entend défendre, d'où la brèche admise par cette Organisation (32). Mais les considérations humanitaires s'appliquent aussi aux étrangers résidant dans le pays sanctionné : un certain nombre d'Etats ayant par exemple rompu les relations postales avec la Rhodésie (33), d'autres ont estimé ne pas devoir priver leurs ressortissants y séjournant de la possibilité de communiquer avec l'étranger (33). De proche en proche, on en vient à un pouvoir plus large, que se reconnaissent les agents d'exécution, de déroger en tant que de besoin aux termes de l'acte de sanction.

marchandises qui n'incorporent aucune matière première rhodésienne, mais à la production desquelles un produit, ou même une machine rhodésienne aurait concouru ?) (note S/7558 du 14 octobre 1966 sur l'application de S/Rés.217 ; C.S.do., 21^e année, supp. octobre 1966/47). En revanche la Guyane, de façon plus réaliste mais certainement moins compréhensive, définit comme marchandises « produites, fabriquées ou traitées en Rhodésie » au sens de son *Order* de 1965 toute marchandise portant une « désignation, marque, description ou autre signe » indiquant qu'elle est bien telle (lettre S/7730 du 3 février 1967 sur l'application de S/Rés.232 ; in Rapport S/7781, p. 95).

(31) S/Rés.253, § 3 *d*) et 5 *a*).

(32) Les communications avec la Rhodésie sont « suspendues effectivement » depuis le 11 novembre 1965 et les communications relatives à la Rhodésie sont adressées au ministère de la Santé du Royaume-Uni, sauf la correspondance concernant les règlements sanitaires internationaux et les circulaires d'information sur les produits pharmaceutiques, qui sont envoyés dans l'intérêt de la santé publique à un destinataire en Rhodésie, désigné par le Royaume-Uni (lettre du Directeur général de l'O.M.S. au S.G., du 23 juin 1970, in Rapport S.G. S/9853, Ann. III).

(33) Ni la Rés. 232, ni la Rés. 253 ne le prévoient, encore que ce soit une conséquence de fait de l'interruption des moyens de transport prévue par la seconde ; la Rés. 277 le dit en revanche nettement (§ 9 *a*) : « rompre toutes relations diplomatiques, consulaires, commerciales, militaires et autres ». Douze Etats ont mis fin depuis 1966 à leurs relations postales avec la Rhodésie ; certains ont refusé de reconnaître la validité des timbres émis par le régime (Communication du 2 juin 1970 de l'U.P.U. au S.G., in Rapport S/9853 préc.).

(34) V. p.ex. Etats-Unis, 35^e séance du Comité de la Rés. 253 (in 3^e Rapport, S/9844, Appendice III).

175. — **Suite : Restriction du champ d'application personnelle des mesures d'exécution.** — Les dispositions relatives à l'application *territoriale* des sanctions constituent une autre dérogation, à vrai dire quantitativement limitée et de peu d'importance, puisque les Etats qui ont émis cette sorte de réserve territoriale à l'application des mesures qu'ils acceptaient de prendre devaient être suivis, semble-t-il, par les territoires auxquels ils ne se reconnaissaient pas le droit de les étendre (35). Plus délicate est la question de l'application *personnelle*, que les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité dans l'affaire de Rhodésie résolvent pourtant avec netteté : parmi les prescriptions qu'elles énoncent, les unes ne peuvent se traduire dans l'ordre interne que par des ordres donnés aux autorités administratives responsables de l'entrée sur le territoire de personnes ou de produits provenant de Rhodésie, et concernent par définition les étrangers comme les nationaux, qu'elles ne touchent qu'indirectement par l'intermédiaire des autorités administratives nationales. Les autres se traduisent par des interdictions faites directement à des personnes privées ; ces résolutions sont très nettes et affirment une interdiction de favoriser l'exportation ou la livraison des produits qu'elles visent et de faire des transactions concernant ces produits ; interdiction qui vise non seulement les ressortissants des Etats destinataires, mais aussi les activités s'exerçant sur leur territoire (36) ; c'est-à-dire que les Etats sont sollicités de *faire jouer l'ensemble de leurs compétences*, à quelque titre qu'ils en disposent, sur leur territoire, à l'égard de toutes les activités qui s'y exercent, même si elles sont le fait d'étrangers. Or les dispositions nationales sur cette deuxième catégorie d'interdictions sont peu homogènes et très insuffisantes : si l'on peut admettre qu'un Etat s'estime quitte de ses obligations vis-à-vis de l'O.N.U. en ce qui concerne l'interdiction d'exporter vers, ou d'importer de, l'Etat sanctionné, quand il déclare qu'il n'entretient en fait aucune relation avec lui, la même tolérance n'a pas de raison d'être quand

(35) Pays-Bas, S/7753 du 15 février 1967, qui limite l'application du décret portant mise en œuvre de S/Rés.232 au territoire européen des Pays-Bas (in Rapport S/7781) ; on ne trouve pourtant pas de trace ultérieure des mesures prises par Surinam et les Antilles néerlandaises. En revanche, les territoires dépendant de la Nouvelle-Zélande ont appliqué des mesures : les îles Cook ont repris le règlement néo-zélandais (déclaration de la Nouvelle-Zélande S/7828 du 16 mars 1967, in S/7781/Add.3), tandis que Samoa occidental se contentait d'annoncer son intention de ne pas lier de relations avec la Rhodésie (S/8095 du 21 juillet 1967, *ibid.*).

(36) Les Etats empêcheront « toutes activités de leurs ressortissants ou sur leur territoire qui (...) » : S/Rés.232, § 2 *b, d, e* ; S/Rés.253, § 3 *b, d*) ; et, dans ces résolutions, d'autres formules recouvrant des dispositions analogues.

ii s'agit d'interdictions relatives, non aux activités s'exerçant sur le territoire, mais à celles menées par des nationaux en dehors de ce territoire ; on peut ainsi considérer que beaucoup d'Etats, même s'ils usent correctement de leur compétence territoriale pour exécuter leurs obligations, font de leur compétence dite personnelle un usage insuffisant et non conforme aux résolutions de l'O.N.U. ; peu nombreux sont en effet ceux qui précisent que les interdictions qu'ils posent s'étendent à leurs nationaux séjournant en dehors de leur territoire (37).

176. — Suite : Modification de la portée temporelle des mesures d'exécution. — Les dispositions concernant la portée temporelle des mesures d'exécution des actes de sanction sont au moins aussi disparates. Les résolutions dans l'affaire de Rhodésie sont pourtant très nettes et prévoient leur mise en application « nonobstant tous contrats conclus ou toutes licences accordées avant la date de la présente résolution », ce qui signifie un *effet immédiat* de la résolution, d'ailleurs contradictoire avec la technique d'incorporation à l'ordre interne propre aux actes des organisations internationales qui n'ont pas de pouvoirs immédiats sur les ressortissants des Etats. Du point de vue de la justice, il est évidemment plus admissible de résilier les contrats antérieurs à exécution successive, les deux parties n'ayant pu s'acquitter chacune que d'une part de leurs obligations, mais l'exécution étant interrompue au même stade pour les deux parties, que de mettre fin à l'exécution

(37) P.ex. *Executive order* n° 1322 du 5 janvier 1967 des Etats-Unis, art. 1 b) : « toutes activités de toute personne soumise à la compétence des Etats-Unis (...) » (S/7701 du 13 janvier 1967, in S/7781, p. 126) ; ordonnance danoise du 31 mai 1967, qui précise que les interdictions qu'elle pose visent tous les ressortissants danois, à l'intérieur et à l'extérieur du territoire (S/8085 du 18 juillet 1967, *ibid.*, Add.3, p. 7) ; décret italien du 15 avril 1967, qui dispose que les délits prévus sont punissables même s'ils sont commis par des Italiens en dehors du territoire national (S/7865 du 24 avril 1967, *ibid.*, Add.3, p. 10) ; de même le décret du 3 octobre 1968, dont l'art. 5 va dans le même sens (sans cote, du 15 octobre 1968, in Rapport S/8786/Add.3, p. 40). Certains Etats semblent cependant avoir bien vu la difficulté qu'il peut y avoir à exécuter effectivement la loi en ce qui concerne les infractions commises par les nationaux en dehors de leur territoire : peut-être est-ce à cette préoccupation que répond la restriction apportée par l'art. 8 des *U.N. Sanctions Regulations* néo-zélandaises du 23 décembre 1966, qui laisse l'*Attorney General* juge de l'opportunité des poursuites dans ce cas particulier. Signalons une singularité : la disposition de la loi soudanaise précisant que les interdictions qu'elle contient « ne s'appliquent pas aux nationaux africains d'origine africaine et à leurs intérêts, qu'ils résident ou non en Rhodésie du sud » (S/7558 du 14 octobre 1966 ; C.S.do., 21^e année, supp. octobre 1966/47).

de contrats à exécution immédiate mais non simultanée, alors que par exemple le vendeur a déjà exécuté son obligation et que l'acheteur n'a pas encore rempli la sienne.

— Par conséquent, d'un point de vue pratique, les Etats ont tendance, même quand ils admettent l'applicabilité immédiate des résolutions aux contrats existants, à faire des exceptions en ce qui concerne l'*exécution matérielle des opérations contractuelles déjà engagées*. On vérifie cette tendance dans les dispositions qu'ils prennent pour assurer l'achèvement des opérations de *transport* relatives à des marchandises dont le commerce est interdit, et le *transfert des devises* nécessaires au règlement des transactions portant sur ces mêmes marchandises. Sur le premier point, des Etats, tout en admettant l'application immédiate aux contrats en cours, à compter soit de la résolution, soit de l'acte interne, ont exclu de l'interdiction les opérations commerciales portant sur des marchandises en cours de transport (38). Sur le second, plusieurs Etats, en dépit de l'interdiction des transferts à destination de la Rhodésie de fonds consacrés au règlement d'opérations commerciales prohibées en application de la Résolution 232, ont permis que les marchandises déjà livrées soient payées (39) ; peu d'Etats paraissent avoir eu l'attitude compatible à la fois avec la résolution et avec la justice, qui consiste à inviter l'importateur à verser la somme correspondant à la transaction à un compte bloqué d'une institution d'Etat (40) ; l'idée généralement répandue

(38) Les *U.N. Sanctions regulations* (1966) néo-zélandaises, dont l'art. 3 interdit l'importation des produits mentionnés au § 2 a) de S/Rés.232, en exceptent ceux qui auraient été exportés de Rhodésie le 16 décembre 1966 au plus tard (S/7647, in S/7781, p. 107). Le *Prohibited imports (Tanzania) Order* de 1965 va dans le même sens, mais remonte au 11 novembre 1965 (S/7743 du 8 février 1967, *ibid.*, 125). Le décret italien du 15 avril 1967 qui déclare « nuls et non avenue » les contrats concernant les activités prohibées, même conclus avant son entrée en vigueur, et qui dispose que « leur exécution doit en tout état de cause être arrêtée », exclut de cette interdiction les contrats de transport dont l'exécution a commencé avant cette entrée en vigueur, étant entendu que leur validité est limitée aux voyages en cours à cette date (S/7865 du 24 avril 1967, in S/7781/Add.3, p. 10).

(39) C'est douteux pour la Haute-Volta (non coté, du 8 juin 1967, in S/7781/Add.3) et l'Italie (S/7865 préc.) p.ex., qui semblent n'interdire les transferts de fonds que pour les transactions commerciales futures. C'est en revanche certain pour le Togo (sans cote, du 17 avril 1967, in S/7781/Add.3) qui, reprenant presque mot pour mot la Rés. 232 et prenant la date du 16 décembre 1966 pour point de départ de l'application de ses prohibitions, interdit en particulier tout transfert de fonds aux fins des transactions visées par la résolution. En réalité, il est probable que le Togo n'avait pas d'échanges avec la Rhodésie et que cette apparente rétroactivité n'est que de principe ; c'est le cas aussi pour l'Islande (non coté, du 20 février 1967, in S/7781).

(40) Règlement néo-zélandais préc., art. 3 (S/7647).

est en somme qu'une opération individualisable doit être menée à terme dès lors qu'une partie lui a donné un début d'exécution (41).

— Même s'il pose des questions de principe analogues, le problème du sort des contrats est moins délicat pratiquement *quand il ne s'agit que d'y mettre fin*, en portant atteinte s'il le faut à des droits acquis, mais *sans créer de déséquilibres* injustes entre les deux parties. Les modalités d'application des résolutions de sanction sur ce point ne sont pourtant pas plus homogènes (42) : certains estiment ne pas pouvoir porter atteinte à des droits acquis en vertu du contrat, et, déclarant nuls ceux conclus après l'acte interne qui les interdit, laissent leur validité aux contrats antérieurs (43) ; d'autres admettent au contraire la nullité des contrats antérieurs au texte de droit interne, passant ainsi de l'application immédiate à la rétroactivité pure et simple (44). Ces modalités font intervenir trop de variables pour qu'on puisse juger à coup sûr, non de leur conformité avec l'acte de sanction, ce qui ne présente pas de difficultés, mais de leur audace réelle, qui est fonction de

(41) ...d'où la disposition du règlement britannique, pris il est vrai de façon semi-autonome en exécution de S/Rés.217, excluant de l'interdiction des exportations les marchandises déjà payées (S/7108 du 31 janvier 1966 ; C.S.do., 21^e année, supp. janvier 1966/109).

(42) Dubouis, *op. cit.*, 134.

(43) La Guyane (*Trade (Southern Rhodesia) (prohibition) Order*, 1967, S/7730 du 3 février 1967, in S/7781, p. 95) et la Barbade (*Order* du 19 novembre 1965, L.N. 179 ; non coté, du 10 mai 1967, *ibid.*, Add.3, p. 2) admettent les importations postérieures à l'entrée en vigueur de ces textes, à condition qu'elles soient le résultat de commandes antérieures ; il est vrai que ces deux textes suivent de trop près la déclaration d'indépendance pour que la « période suspecte » ait pu être mise à profit pour passer des commandes massives. Quand en revanche la loi à compter de laquelle les contrats contraires sont nuls est prise 18 mois après la Rés. 232, la non-rétroactivité est particulièrement grave (Finlande, note du 2 avril 1968, in S/7781/Add.5).

(44) C'est le cas du Danemark (S/8085 du 18 juillet 1967, in S/7781/Add.3, p. 7) en vertu d'une loi publiée le 13 juin 1967, six mois après la Rés. 232 ; ou des Etats-Unis (S/7701 du 13 janvier 1967, in S/7781, p. 126), mais en vertu d'un *Executive order* du 5 janvier 1967, ce qui tend à rendre beaucoup plus sensible en pratique la rétroactivité, en ce que les contractants danois ont pris un risque en se liant en dépit de la résolution et avant de connaître les intentions de leur gouvernement ; dans le cas des Etats-Unis au contraire les contrats visés ont été pour l'essentiel souscrits avant même la Rés. 232 et non pendant ce qu'on peut appeler la période suspecte. V. aussi le décret finlandais du 26 juillet 1968, en application de S/Rés.253 (S/8715 du 31 juillet 1968, in S/8786, p. 187), et le cas très particulier, intermédiaire entre l'application immédiate et la rétroactivité, lié sans doute à des exigences constitutionnelles, du décret-loi italien du 3 octobre 1968, selon lequel les contrats conclus avant son entrée en vigueur et en voie d'exécution effective cesseront d'être valables au plus tard à la date d'entrée en vigueur d'une loi convertissant ce décret (note non cotée du 15 juillet 1968, in S/8786/Add.3, p. 40).

l'importance des échanges commerciaux avec la Rhodésie, et de leur efficacité pratique, qui dépend entre autres du délai qu'ils s'accordent avant de mettre la résolution en application.

Section II

La part de l'auteur de l'acte de sanction

Le rôle de l'auteur de l'acte de sanction ne s'achève pas au moment où il vient de prendre la décision de déclencher l'opération. D'une part son rôle propre peut se prolonger, si l'acte de sanction ne produit pas immédiatement les effets escomptés, d'où des résolutions subséquentes, prises par le même organe, et visant à le vivifier ou à le renforcer ; ces résolutions, qui ressemblent à des actes de sanction nouveaux, sont cependant à mi-chemin entre eux et les opérations d'exécution auxquelles elles s'intègrent (§ 1). Mais d'autre part, conscient de l'autonomie des agents d'exécution, l'auteur de l'acte de sanction s'efforce de la limiter pour faire respecter sa volonté, et participe en cela directement à l'exécution (§ 2).

§ 1

LES SÉQUELLES DE L'ACTE DE SANCTION

177. — **Réitération.** — La réitération de leurs résolutions par les organes des Nations Unies est l'une des pratiques qui font le plus sourire ceux qui ne voient que des déclarations de principe dans ces résolutions si peu appliquées qu'il est nécessaire de les réaffirmer d'année en année. C'est d'abord confondre la portée juridique d'une norme et son effectivité ; mais c'est aussi méconnaître, au nom d'un prétendu réalisme, les particularités de la pratique des Nations Unies : nous l'avons vu dans l'affaire espagnole (45), si une recommandation reste valable en droit aussi longtemps qu'elle n'a pas été abrogée, elle perd toute chance d'être appliquée si la volonté qui l'a portée au moment de son adoption ne continue

(45) *Supra*, n° 122.

pas de la soutenir ; l'effectivité de la norme incluse dans une résolution, spécialement si elle ne crée pas d'obligations à la charge de ses destinataires mais les invite seulement à adopter une certaine conduite qui reste facultative, suppose une réitération constante, manifestant la permanence de la volonté de l'Organisation (46), et si possible son durcissement, quant au nombre de ceux qui concourent à la décision et quant à l'étendue de ses exigences ; c'est pourquoi il est dans la logique des Nations Unies de prendre des résolutions de plus en plus impérieuses tant que la situation qui les fonde n'a pas disparu ; la rage née de l'échec ne suffit pas à expliquer ce renforcement, spécialement quand un assentiment assez large a déjà assuré à la résolution un minimum d'effectivité (47).

Les résolutions de rappel sont donc rarement de simples réitérations, sauf si elles suivent de peu celles qu'elles visent à renforcer, ou si l'acte de sanction est pris en charge par un organe différent de celui qui a déclenché l'opération. A la première hypothèse correspondent les réitérations rapides de la recommandation d'embargo sur les armes par le Conseil de sécurité dans les affaires sud-africaine (48) et portugaise (49) ; à la seconde, les résolutions

(46) S. Bleicher, « The legal significance of re-citation of G.A. resolutions », *A.J.I.L.*, 1969/444-78, spéc. 452-5. V. en ce sens les résolutions du C.S. dans l'affaire de Rhodésie à partir de S/Rés.288 (17 novembre 1970), § 3 : « décide que les sanctions actuelles contre la Rhodésie du sud demeurent en vigueur » ; de même, S/Rés.314 (28 février 1972), § 1 : « réaffirme sa décision suivant laquelle les sanctions actuelles (...) demeureront pleinement en vigueur jusqu'à ce que les buts (...) énoncés dans la Résolution 253 (1968) soient complètement atteints ».

(47) Nous n'étudions pas ici ces résolutions qui renforcent les sanctions antérieures : juridiquement, elles s'analysent en de nouveaux actes de sanction, sous réserve du maintien éventuel des résolutions antérieures dans la mesure où la résolution nouvelle n'y déroge pas (v. dans ce sens les préambules des Rés. 232 et 253, qui affirment que les mesures prévues dans la Rés. 217 et celles prises par les Etats pour l'appliquer doivent rester en vigueur), et nous les avons examinées à propos des modifications de l'acte de sanction (I^{re} Partie, titre III). Elles ne peuvent en rien être considérées comme une participation de l'organe à l'exécution puisque, contrairement aux résolutions purement réitératives ou interprétatives, elles ne limitent pas l'autonomie des agents d'exécution par rapport aux actes de sanction existants, mais les constituent en agents d'exécution d'actes de sanction nouveaux.

(48) S/Rés.181 (1963), 7 août 1963, § 3 (« demande solennellement à tous les Etats de mettre fin à la vente et à l'expédition d'armes, de munitions de tous types et de véhicules militaires à l'Afrique du sud ») et S/Rés.182 (1963), 4 décembre 1963, § 1 (« engage tous les Etats à se conformer aux dispositions de la résolution du C.S. en date du 7 août 1963 »), dont le § 5 comporte par ailleurs une extension de l'embargo sur les armes ; S/Rés.191 (1964), 18 juin 1964, réitère en son § 12 l'ensemble des recommandations incluses dans les deux précédentes.

(49) S/Rés.180 (1963), 31 juillet 1963, § 6 (« prie tous les Etats de cesser immédiatement d'apporter au gouvernement portugais toute assistance lui

de l'Assemblée générale prenant à son compte les résolutions du Conseil (50) et celles du Conseil endossant les recommandations de l'Assemblée (51). De telles résolutions de rappel ne sont jamais inutiles : dans le premier cas la reprise d'un acte de sanction antérieur ne sert en réalité qu'à manifester la décision prise par l'organe de franchir un pas de plus, ce qu'il fait par d'autres dispositions de sa résolution ; dans le second, elle modifie le sens de l'acte de sanction, même si sa portée juridique ne reste que celle d'une recommandation facultative, soit en donnant à un acte antérieur du Conseil de sécurité le poids quantitatif des résolutions de l'Assemblée générale, soit en renforçant l'autorité de ces dernières par l'influence prédominante des membres du Conseil. Mais en fait on ne trouve à peu près jamais ces réitérations à l'état pur (52) : il ne s'agit le plus souvent que d'un paragraphe d'une résolution ayant par ailleurs un autre objet, et visant à interpréter ou à préciser l'acte de sanction.

178. — Interprétation. L'interprétation n'est vraiment nécessaire que pour les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité : dans la mesure où les autres recommandations ne créent ni droits ni obligations pour leurs destinataires, ceux-ci sont peu tentés de solliciter de l'organe qui les a prises une intervention pouvant limiter leur autonomie d'exécution. L'auteur de l'acte lui-même est moins porté à l'interpréter qu'à en concrétiser la portée par ses

permettant de poursuivre la répression (...) et de prendre toutes mesures pour empêcher la vente et la fourniture, à cette fin, d'armes et équipements militaires au gouvernement portugais ») et S/Rés.183 (1963), 11 décembre 1963, § 2 (« fait appel à tous les Etats pour qu'ils se conforment aux dispositions du § 6 de sa résolution en date du 31 juillet 1963 »).

(50) P. ex. A/Rés.1978 (XVIII) A, 16 décembre 1963, § 1, demandant en particulier aux Etats « d'appliquer pleinement la résolution du C.S. en date du 4 décembre 1963 » (aff. d'Afrique du sud).

(51) On ne trouve pas d'exemple pur de ce deuxième cas, mais S/Rés.180 (1963) préc., § 6, où le C.S. prie pour la première fois les Etats de refuser au Portugal toute assistance utilisable à des fins de répression, reprend en substance les termes de A/Rés.1819 (XVII) du 18 décembre 1962, § 7.

(52) ...sauf dans le cas des appels aux Institutions financières dans les affaires sud-africaine et portugaise : de résolution en résolution, on retrouve des formules par lesquelles l'A.G. « fait appel une fois de plus à toutes les I.S., et en particulier à la B.I.R.D. et au F.M.I. (...) » ; p. ex. A/Rés.2184 (XXI), 12 décembre 1966, § 9, et A/Rés.2270 (XXII), 17 novembre 1967, § 13, qui s'appuient sur la Rés. A/2107 (XX) du 21 décembre 1965, dont le § 9 les priait de s'abstenir de toute aide financière, économique ou autre au Portugal ; dans A/Rés.2307 (XXII), 13 décembre 1967, l'A.G. se contente de « réitérer sa demande », insistant un peu plus discrètement sur son peu d'audience auprès de la Banque (aff. d'Afrique du sud).

résolutions ultérieures (53). Il pourrait arriver en revanche qu'un Etat demande à l'O.N.U. de préciser le sens de ses résolutions ; pourtant, en dépit des obscurités et des incertitudes de la résolution 232 par exemple, on ne trouve pas de trace de demandes d'interprétation des Etats, peu soucieux sans doute d'attirer l'attention de l'Organisation et des autres membres sur ce qui pourrait passer pour un manquement aux obligations résultant de cette décision. Il est significatif à cet égard que la seule demande d'interprétation d'une résolution (d'ailleurs facultative) émise par le Conseil de sécurité dans l'affaire de Rhodésie, émane d'un Etat dont l'intention de ne pas l'appliquer était connue, et qui, sous couvert d'une demande d'interprétation, soulevait en fait, et avec quelle ironie, des griefs d'illégalité contre la recommandation ; en agissant ainsi le Portugal s'attendait sans doute à un refus d'interprétation, qui lui fournirait un prétexte pour ne pas appliquer la Résolution 221 (54) : il usa ensuite de la même tactique à propos de la Résolution 232, et refuse depuis de répondre aux demandes d'informations du Secrétaire général sur l'application des sanctions obligatoires, en invoquant le silence du Conseil sur ses propres demandes d'interprétation (55).

179. — Concrétisation. - Très fréquentes sont au contraire les résolutions par lesquelles un organe précise l'acte de sanction qu'il a émis auparavant. Il ne s'agit quelquefois que d'insister sur une

(53) Il existe pourtant au moins une exception : dans l'affaire d'Espagne, le C.E.S., qui agissait non comme auteur de l'acte de sanction, mais comme exécutant de la Rés. A/39, avait pris une Rés. CES/57 (IV) le 28 mars 1947 (CESdo., IV^e, Rés./47), qui en tirait les conséquences quant aux rapports des O.N.G. ayant en Espagne « des bureaux légalement constitués dont l'action générale é(tait) déterminée et contrôlée par le gouvernement de Franco », et leur refusait le statut consultatif auprès du C.E.S. prévu par l'art. 71 de la Charte ; l'interprétation de ces dispositions a été discutée, et le C.E.S. a, le 14 février 1949, remplacé cette résolution par CES/Rés.214 (VIII) C (CESdo., VIII^e, Rés./22), « exprimant clairement la portée » de la première.

(54) Lettre du 27 avril 1966 au S.G., S/7271 (C.S.do., 21^e année, supp. avril 1966/59), et réponse du 21 juin 1966 de ce dernier, S/7373 (*ibid.*, 208) ; la demande d'interprétation s'adressait en fait au Service juridique, qui, selon le S.G., n'a pas compétence pour donner des avis aux Etats, mais seulement aux organes de l'O.N.U. qui les lui demandent ; cependant, quoique le C.S. soit seul apte à donner de la Rés. 221 une interprétation autorisée, le S.G. prenait la responsabilité d'informer le Portugal que le Service juridique ne confirmait pas les réserves soulevées.

(55) Lettre du 10 février 1967 au S.G., S/7735 (in Rapport S/7781/Add.2, p. 113) et réponse du S.G. du 17 février 1967, S/7798 (*ibid.*, 204). Dans la lettre S/8913 du 2 décembre 1968 (in Rapport S/8786/Add.5, p. 43), le Portugal se déclare prêt à faire connaître son attitude sur la Rés. 253 « quand le C.S. ou le S.G. daigneront répondre » ; il maintient sa position (à propos de S/Rés.277) dans sa lettre du 14 avril 1970 (non cotée, in Rapport S/9853).

mesure particulière, déductible d'une résolution générale antérieure, qui n'a pas produit tous ses effets ; c'est ainsi par exemple que l'Assemblée générale, après avoir prié les Etats membres de refuser au Portugal tout appui ou toute assistance qu'il pourrait employer à des fins de répression contre le peuple angolais (56), les invite à nouveau quelques mois plus tard à mettre fin à cette assistance, et à prendre « à cette fin » toutes mesures pour empêcher la vente et la fourniture d'armes et d'équipements militaires au gouvernement portugais (57) ; il n'y a rien dans cette résolution qui ne soit impliqué dans la première, mais elle la concrétise en précisant, non pas, en dépit des termes qu'elle emploie, un moyen permettant d'atteindre un objectif en vue duquel l'Organisation n'en aurait pas mis en œuvre, mais l'un des moyens qui n'étaient jusqu'alors exposés que de façon globale et trop implicite. La concrétisation peut concerner aussi les *Etats* sollicités, l'O.N.U. faisant appel dans un premier temps à l'ensemble des Etats, y compris ceux qui, en fait, ne sont pas en situation d'appliquer la sanction, parce qu'ils n'ont aucune relation avec l'Etat qu'elle vise, puis s'adressant dans un deuxième temps à ceux dont la participation paraît indispensable à la réussite de l'opération. C'est ainsi que l'Assemblée générale, après avoir adressé à tous les Etats membres la recommandation de non-assistance militaire au Portugal, se tourne en particulier vers les alliés de cet Etat au sein de l'O.T.A.N. (58) ; rien, ici non plus, n'est ajouté aux dispositions antérieures, puisque, englobant l'ensemble des Etats, elles couvriraient aussi ceux qu'on désigne maintenant avec précision. Les deux procédés peuvent enfin se cumuler, la recommandation atteignant un très haut degré de concrétisation, dans la résolution qui, précisant à la fois quelle forme d'assistance elle vise et quels Etats la fournissent, demande aux alliés militaires du Portugal de cesser de lui fournir une assistance, « notamment en ce qui concerne l'entraînement de personnel militaire portugais dans le cadre ou hors du cadre de l'O.T.A.N. » (59).

Le *nombre* des résolutions qui visent à concrétiser l'acte de sanction, et le *degré de précision* des invitations qu'elles contien-

(56) A/Rés.1742 (XVI), 30 janvier 1962, § 8.

(57) A/Rés.1807 (XVII), 14 décembre 1962, § 7.

(58) A/Rés.2107 (XX), 21 décembre 1965, § 8. De même, les invitations adressées aux membres tels que les Etats-Unis pour leur demander de ne pas reprendre l'importation, un moment interrompue, du chrome rhodésien : d'abord allusive (S/Rés.314, 24 février 1972, § 3), la demande s'individualise bientôt (S/Rés.320, 29 septembre 1972, al. 5 du Préambule et § 3).

(59) A/Rés.2270 (XXII), 17 novembre 1967, § 8 a).

nent, sont variables ; c'est que, sous cette appellation générique d'« acte de sanction » à laquelle nous avons recouru, se cachent en réalité des demandes dont l'intensité et le caractère exécutoire sont très divers ; en général nous avons qualifié d'actes de sanction ceux qui, dans chaque opération, déclenchent contre un Etat des mesures qu'on ne lui a jamais fait collectivement subir jusqu'alors. Mais la durée de la période qui précède le premier acte de sanction dépend des facteurs politiques, et en particulier de la soudaineté des événements qui justifient l'opération de sanction : c'est ainsi que les actions contre l'Afrique du sud ou le Portugal ont toujours été menées « à froid », en adaptant la gravité des mesures à la gravité du danger allégué ; mais le caractère brutal de la déclaration d'indépendance de la Rhodésie, tout annoncée qu'elle ait été par les mesures antérieures, a mis les Nations Unies dans l'obligation d'agir immédiatement, et dès l'abord à un niveau élevé : d'où très rapidement des mesures précises jusque dans le détail, dans la Résolution 232, alors que les actions contre le Portugal ont progressé par les courtes étapes que nous avons résumées tout à l'heure ; d'où aussi, avant même ce premier acte obligatoire, la très étonnante Résolution 221, devant laquelle nous avons déjà avoué notre perplexité, qui, en tant qu'acte de sanction, apparaît comme une résolution concrétisant un acte de sanction antérieur dont on ne trouve cependant pas trace, jusqu'à inviter directement les Etats à faire tel acte qu'elle précise (60). Mais on voit à l'opposé des opérations dans lesquelles la démultiplication de l'acte de sanction est extrême, au point qu'il n'est pas très aisé, parmi les diverses résolutions du même organe, de distinguer l'acte de sanction des actes d'exécution : c'est le cas en particulier des résolutions de l'Assemblée générale dans l'affaire espagnole, parmi lesquelles la Résolution A/39, dans laquelle nous avons vu l'acte de sanction dont ont dépendu toutes les mesures d'exécution, constitue pourtant une première concrétisation de la Résolution A/32, dont seul le caractère extrêmement vague incite à douter qu'il s'agisse d'un acte de sanction ; mais la Résolution 39 est elle-même concrétisée par la Résolution A/50 qui, s'appuyant sur elle et tirant

(60) Vue isolément, la Rés. 221 paraît destinée, non à déclencher des sanctions, mais à en suivre l'application par les Etats, et on la croirait fondée sur une résolution antérieure en ce sens ; or cette résolution n'existe pas : la Rés. 217 ne l'annonce qu'en ce qu'elle prie les Etats « de s'efforcer de rompre les relations économiques avec la Rhodésie du sud, notamment en imposant un embargo sur le pétrole et les produits pétroliers » (§ 8) ; la Rés. 221 passe à des mesures d'application précises de cette recommandation, mais il manque un maillon intermédiaire : jamais le C.S. n'a, avant la Rés. 232, décidé l'interruption de la fourniture de pétrole.

les conséquences de ses dispositions, constitue un acte de participation à l'opération d'exécution (61), mais fait partie en même temps des séquelles de l'opération de déclenchement.

§ 2

LA PARTICIPATION A L'EXÉCUTION

A) LES MOYENS DE CONTRÔLE

180. — L'information brute. — L'apparition de moyens de contrôle dans l'application des sanctions est récente : jusqu'à l'affaire de Rhodésie, les Nations Unies se sont contentées d'une *information par les agents d'exécution*, suivant des techniques rudimentaires : les résolutions de sanction invitaient les Etats, et éventuellement les autres agents, à communiquer au Secrétaire général les mesures qu'ils prendraient pour les appliquer (62) ; les réponses étaient ensuite publiées par les soins du Secrétaire général, soit individuellement (63), soit dans un document unique précédé d'un bref exposé recensant les diverses positions des Etats (64). Quelquefois, en particulier pour des résolutions de l'Assemblée générale, les comptes rendus devaient être adressés à un organe subsidiaire, créé pour suivre l'affaire, mais pas spécialement pour suivre l'application des sanctions ; de ses travaux sortaient des

(61) On verra cet aspect tout à l'heure, n^{os} 182-4.

(62) A/Rés.39 (I), 12 décembre 1946, *in fine* (Espagne) ; S/Rés.181 (1963), 7 août 1963, § 4, et S/Rés.182 (1963), 4 décembre 1963, § 8 (Afrique du sud) ; S/Rés.217 (1965), 20 novembre 1965 et S/Rés.221 (1966), 21 avril 1966 (Rhodésie) ; S/Rés.180 (1963), 31 juillet 1963 (Portugal). L'invitation reste implicite dans certains cas : les Etats transmettent d'eux-mêmes les mesures d'application.

(63) Réponses des Etats sur l'application de S/Rés.217, publiées isolément sous des cotes diverses (de S/6930 à S/7558 : 94 réponses, in C.S.do., 20^e et 21^e années, supp. octobre 1965 et tous les supp. de 1966) ; réponses des Etats sur l'application de S/Rés.221, publiées dans les mêmes conditions (de S/7244 à S/7501, in C.S.do., 21^e année, supp. avril 1966 et juillet 1966).

(64) Note du S.G. A/SPC/94 sur les mesures prises en application des Rés. A/1761 et S/181 (Afrique du sud) (A.G.do., XVIII^e, Ann. pt. 30) ; rapport du S.G., S/5438, sur l'application de S/Rés.181 (même affaire) (C.S.do., 18^e année, supp. octobre 1963/7) ; note du S.G., S/5658 et Add.1 à 4 sur l'application de S/Rés.182 (*id.*) (C.S.do., 19^e année, supp. avril 1964/43 et juillet 1964/1) ; note du S.G., A/5690 et Add.1 à 3 sur l'application de A/Rés.1899 (*id.*, à propos du Sud-Ouest africain) (A.G.do., XIX^e, Ann. n^o 15/1) ; Rapport du S.G., S/5448, sur l'application de S/Rés.180 (Portugal) (C.S.do., 18^e année, supp. octobre 1963/55).

rapports, certes plus élaborés et plus constructifs que ceux du Secrétaire général, tenu à une parfaite impartialité en ces matières, mais où se confondaient les propositions relatives au déclenchement ou au renforcement des sanctions, et les comptes rendus critiques sur l'application des mesures en vigueur (65).

Ces procédés étaient nettement insuffisants, mais pouvaient sans doute convenir mieux à des opérations de sanctions facultatives qu'aux opérations obligatoires entreprises depuis. Elles souffrent en effet d'un vice grave : *le caractère non obligatoire de la communication des renseignements* concernant l'application des mesures ; indéniable en ce qui concerne l'application des actes de sanction facultatifs, il est plus douteux pour la Résolution 232, dont le § 8 « requiert » les Etats membres de porter les mesures prises à la connaissance du Secrétaire général (66) ; mais les résolutions suivantes, tout obligatoires qu'elles soient en tant qu'actes de sanction, se contentent de le leur « demander » ou de les en « prier » (67) ; quoi qu'il en soit d'ailleurs de l'existence d'une obligation juridique de rendre compte des mesures prises, une constatation de fait s'impose : non seulement les Etats ne répondent pas tous à la sollicitation dont ils sont l'objet, mais encore ceux qui le font entachent souvent leurs réponses d'erreurs, de lacunes, d'obscurités voulues, dont on a vu tout à l'heure les modalités, et qui rendent nécessaire la mise en œuvre d'une procédure de vérification.

181. — La vérification des informations. — Les opérations dans l'affaire de Rhodésie ont apporté à cet égard deux nouveautés. D'une part l'*amélioration de la technique d'investigation* du Secrétaire général qui, au lieu de demander simplement aux Etats de lui communiquer les mesures qu'ils ont prises, entretient avec eux une correspondance suivie, rappelle à l'ordre ceux qui n'ont pas répondu (68), leur adresse des questionnaires détaillés, établit, grâce aux statistiques économiques dressées de façon uniforme

(65) Rapports du Comité spécial créé par la Rés. A/1761, § 5, pour suivre l'évolution de la politique raciale de l'Afrique du sud : A/5497 (A.G.do., XVIII^e, Ann., additif au pt. 30) et A/5825 (A.G.do., XIX^e, Ann. n° 12/54), entre autres.

(66) Ce terme, qui paraît désigner une forme particulièrement énergique de prière, est celui qu'emploie le C.S. au § 6 en se référant à l'art. 25 de la Charte ; ce parallélisme implique à coup sûr le caractère obligatoire des dispositions du § 8.

(67) S/Rés.253, § 18 et S/Rés.277, § 19.

(68) V. p.ex. Rapport S/7781 sur l'application de S/Rés.232, spéc. l'add. 5, annexe A (C.S.do., 23^e année, supp. avril 1968/1).

conformément à un modèle (69) des bilans de la situation économique de l'Etat sanctionné, opère des recoupements entre les statistiques émanant de sources différentes. D'autre part la *création d'un organe spécialisé* dans le contrôle de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité : créé par la Résolution 253 (70), ce Comité n'a à l'égard des agents d'exécution des sanctions aucun pouvoir qui n'appartienne au Secrétaire général, hormis celui de demander aux Etats membres des renseignements complétant ceux qu'ils ont eux-mêmes fournis (71), et n'a pas en particulier de pouvoir de décision ; il travaille principalement sur les rapports que lui adresse le Secrétaire général (72), mais aussi sur les renseignements qui lui sont directement communiqués par les Etats, et en particulier par le Royaume-Uni, invité en tant que puissance administrante responsable de la Rhodésie à lui fournir une assistance privilégiée (73). Par rapport au Secrétaire général, il a une indéniable supériorité : émanant du Conseil de sécurité, il est revêtu en fait d'une partie de l'autorité que celui-ci s'est donnée en choisissant d'user de son pouvoir de prendre des actes de sanction obligatoires, et il est un organe collectif ayant le pouvoir de discuter et d'apprécier les données qui lui sont fournies. D'où les particularités de son action : le pouvoir qu'il se reconnaît d'envoyer lui-même aux Etats la note qu'il reçoit du Secrétaire général pour observations, et le cas échéant, pour explications si les résolutions n'ont pas été respectées ou si les statistiques obtenues ne font pas clairement ressortir l'identité des partenaires commerciaux (74) ; la pratique des débats sur les réponses des Etats au

(69) *Ibid.* Les Etats sont invités à dresser des statistiques conformes aux dispositions de la Convention internationale sur les statistiques économiques, qui exige en particulier une présentation ventilée des importations et des exportations par pays ; seule semble-t-il l'Afrique du sud refuse de se plier à cette obligation, ne fournissant qu'un agrégat pour son commerce avec tous les Etats africains, ce qui ne permet pas de vérifier le montant et la nature de ses échanges avec la Rhodésie, ni par conséquent de préciser son rôle dans le détournement du trafic rhodésien (1^{er} Rapport du Comité créé en application de S/Rés.253 : S/8954, § 5 ; C.S.do., 23^e année, supp. octobre 1968/181 et s.).

(70) § 20. Le Comité comprend quinze membres depuis 1970 (note S/9954) ; sur sa composition et sa présidence, v. ses rapports : 1^{er} (S/8954 préc.), 2^e (S/9252), 3^e (S/9844), 4^e (S/10229).

(71) S/Rés.253, § 20 *b*) et 22 ; S/Rés.277, § 21 *b*) et 23.

(72) S/Rés.253, § 20 *a*) ; S/Rés.277, § 21 *a*).

(73) S/Rés.253, § 21 ; S/Rés.277, § 22. Le Royaume-Uni a joué en effet un rôle d'instruction dans les enquêtes sur la violation des résolutions, et un rôle préventif quand il était averti de menaces de violations (v. p.ex. les notes incluses dans les Rapports S/8954, Ann. II, et S/9252/Add.1, Ann. II).

(74) 1^{er} Rapport, S/8954 préc., § 17-18.

sein du Comité, et des discussions sur la portée des résolutions (75); celle de l'examen des violations alléguées des résolutions (76); le pouvoir, reconnu au Comité par la Résolution 277, de suggérer au Conseil des moyens de rendre plus effective l'application par les Etats des actes de sanction (77).

Au total, et pour limiter au maximum les considérations extra-juridiques, on peut dire que l'information des Nations Unies sur l'application des sanctions a atteint, à la suite en particulier des développements récents, un degré raisonnable de finesse; non du fait des renseignements fournis par les Etats eux-mêmes, mais grâce aux recoupements, extrapolations, inductions (78) effectués par le Secrétaire général et par le Comité spécial à partir de données fragmentaires. Il reste difficile de savoir de quel Etat affirmant participer aux sanctions viennent les violations, même si elles résultent presque toutes en définitive de l'attitude de ceux qui ne nient pas leur refus de s'y associer (79), mais on arrive à connaître *grosso modo* leur efficacité sur l'Etat sanctionné. C'est encore insuffisant pour résoudre en connaissance de cause le problème de la pression sur les Etats qui ne les appliquent pas.

(75) En particulier 2^e Rapport, S/9252 préc., § 28 à 31 : discussion sur les réponses de onze Etats à la note du S.G. relative à l'application du § 10 de la Rés. 253 sur le retrait de la représentation consulaire ou commerciale en Rhodésie et sur le caractère obligatoire ou non de l'invitation qui y figure (v. ce débat : S/AC.15/SR.8, en annexe).

(76) Notamment 2^e Rapport, S/9252 préc., annexe XI. Cette procédure a donné lieu à des mécomptes jusqu'ici : aucune de ces allégations de violations précises, reposant pourtant sur des indices sérieux, n'a pu être confirmée; quand des vérifications ont été faites, elles ont tourné à la confusion du Royaume-Uni, dont la vigilance a été prise en défaut (v. le périple très conradien du navire néerlandais *Tjibodas* et de son sable chromifère, et les réponses fort sèches du Japon et des Pays-Bas, ces derniers refusant net de se soumettre à l'avenir aux exigences des N.U. à défaut de commencement de preuve (annexe XI, 1^o).

(77) § 21 c); pouvoir dont le Comité a usé fort modestement : 2^e Rapport, S/9252 préc., § 48-49. Il a été incapable en particulier d'aboutir à un accord sur les observations et recommandations à présenter au C.S. à l'issue de son 4^e rapport : v. S/10229, chap. VI et appendices I à III.

(78) Le Secrétariat a acquis une certaine virtuosité dans ces exercices : v. p.ex. sa note reproduite en annexe I au 1^{er} Rapport du Comité des sept, S/8954, ou son propre rapport S/7781 sur l'application de la Rés. 232, Add. 4.

(79) On sait qu'en réalité l'essentiel du trafic commercial de la Rhodésie passe maintenant par l'Afrique du sud, et accessoirement par les territoires portugais et les Etats qui déclarent avoir des « difficultés » à appliquer les résolutions de l'O.N.U. (Malawi, Lesotho, etc.).

B) LES MOYENS DE PRESSION

182. — « **Sanctions** » morales. — Les plus anodins des moyens de pression sont ceux qu'on appelle quelquefois les « sanctions morales » ; quoi qu'on pense de la validité de cette appellation (80), elle a le mérite d'être évocatrice. S'appuyant toujours sur la réitération de l'acte de sanction, obligatoire ou non, la sanction morale comporte des degrés, généralement franchis l'un après l'autre au cours d'une opération de sanctions qui se heurte à la mauvaise volonté de certains agents d'exécution ; ses modalités sont diverses : tantôt l'organe, s'érigeant en juste rétributeur, félicite les uns et désapprouve les autres (81) ; tantôt, n'utilisant que les différentes variétés du blâme, il « déplore » l'attitude des Etats qui n'ont pas appliqué ses résolutions (82), exprime son « indignation » (83), « censure » ou « condamne » (84) les Etats récalcitrants. L'utilisation de formules aussi énergiques que les deux dernières est malgré tout exceptionnelle : non que l'O.N.U., et en particulier l'Assemblée générale, soient avares de leurs condamnations ; mais simplement parce que l'usage en est rare à propos de faits ou d'actes qui ne constituent pas une violation d'une obligation juridique ; c'est pourquoi on s'étonne plus de les voir utilisés dans une résolution de l'Assemblée concernant l'Afrique du sud,

(80) *Supra*, n° 3, note 8.

(81) V. p.ex. les rapports du Comité spécial créé par la Rés. A/1761 : A/5497, § 511 (3^e recommandation à l'A.G. et au C.S.) et A/5825, § 641 (recommandation aux mêmes : 2 b et 2 c), dont les recommandations n'ont d'ailleurs pas été suivies par les organes auxquels elles s'adressaient.

(82) A/Rés.2054 (XX), 15 décembre 1965, § 7 (la proposition initiale parlait de « condamnation ») ; A/Rés.2144 (XXI) A, 26 octobre 1966, § 3 (qui, très explicitement, « déplore les actions des Etats qui, par leur collaboration politique, économique, commerciale et militaire avec les gouvernements de l'Afrique du sud et du Portugal et le régime illégal de la Rhodésie du sud, encouragent ces pays à persister dans leur politique raciale ») ; S/Rés.253, 29 mai 1968, § 12 (« déplore l'attitude des Etats qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations aux termes de l'art. 25 de la Charte »).

(83) Le Comité spécial de la Rés. 1761 exprime son « indignation profonde devant la complicité de la Banque (B.I.R.D.) avec l'Afrique du sud » (Rapport A/6486, A.G.do., XXI^e, Ann. pt. 34/16).

(84) S/Rés.253, § 12 (« censure en particulier les Etats qui ont persisté à commercer avec le régime illégal au mépris des résolutions du C.S. ») (Rhodésie) ; A/Rés.2307 (XXII), 13 décembre 1967, § 5 (Afrique du sud). Le C.S. est plus précis dans S/Rés.277 du 18 mars 1970, où, visant certains Etats en particulier, il « condamne la politique des gouvernements de l'Afrique du sud et du Portugal, qui continuent d'avoir des relations (...) avec le régime illégal de la Rhodésie du sud en violation des résolutions pertinentes de l'O.N.U. » (§ 6) ; une condamnation aussi vigoureuse peut être un pas vers le déclenchement de nouvelles sanctions contre les Etats récalcitrants.

contre laquelle des sanctions obligatoires n'ont jamais été mises en œuvre, que dans celles du Conseil de sécurité contre la Rhodésie, où la condamnation est le corollaire de la réitération des obligations des membres en vertu de l'art. 25 de la Charte.

183. — **Sanctions indirectes.** — Plus efficaces pourraient être les pressions concrètes exercées par les Nations Unies sur les agents récalcitrants et qui consisteraient à *subordonner l'octroi d'un avantage à l'exécution de l'acte de sanction*. Ce mode de pression ne se différencie de l'imposition de sanctions qu'en ce qu'il consiste à assortir d'une condition suspensive l'attribution d'une situation subjectivement avantageuse pour le tiers, alors que la sanction telle que nous l'avons définie consiste à le mettre dans une situation subjectivement désavantageuse, avec une sorte de condition résolutoire ; c'est donc en somme le symétrique de la sanction, mais non son contraire : l'attribution de la situation convoitée par le tiers n'apparaît pas comme une récompense, mais comme un fait objectif, qui serait presque de droit s'il n'était subordonné à une sorte d'exigence de bonne conduite. Une seule expérience a été faite de ce procédé, mais on pourrait en imaginer d'autres : en droit rien n'empêcherait par exemple les Nations Unies, compte tenu de l'extrême élasticité des conditions d'admission des Etats, de subordonner l'octroi de la qualité de membre à la participation du candidat à l'exécution d'un acte de sanction qui, tant qu'il n'est pas admis, n'a pourtant pas pour lui de valeur obligatoire : il suffirait de déceler dans le refus de s'y associer en dépit d'une invitation faite au nom de l'art. 2 § 6 une présomption de la mauvaise disposition de l'Etat quant à l'exécution de ses obligations conventionnelles futures. De même, et avec plus de vraisemblance, les Nations Unies disposent d'un excellent moyen de pression sur les Etats bénéficiant d'une des multiples formes que revêt leur aide : pour autant que son octroi n'est pas de plein droit, et il l'est rarement, il pourra toujours être subordonné, expressément ou non, à une conduite conforme aux actes de sanction, même facultatifs.

Le procédé n'a pourtant jamais été utilisé à l'encontre d'un Etat, et ne l'a été, et sans grand succès, que pour faire pression sur une Institution spécialisée : en 1946, le Conseil économique et social saisit l'Assemblée générale des projets d'accords entre l'O.N.U. et certaines Institutions spécialisées pour approbation, conformément à l'art. 63 § 1 de la Charte, peu avant l'adoption de la Résolution A/39, et alors que l'Assemblée avait, par sa Résolution A/32, pris position sur les relations des Nations Unies avec l'Espagne franquiste ; l'Espagne, qui n'était pas membre de la F.A.O.,

de l'O.I.T., ni de l'U.N.E.S.C.O., dont les projets d'accords avec l'O.N.U. étaient soumis en même temps à l'appréciation de l'Assemblée, faisait partie de l'Organisation provisoire de l'aviation civile internationale, qui allait devenir l'O.A.C.I. ; conclure un accord avec l'O.P.A.C.I. revenait pour l'O.N.U., dans l'état actuel des choses, à admettre l'existence de liens indirects entre les Nations Unies et l'Espagne au mépris de la Résolution 32 (85) ; l'Assemblée ne l'a pas accepté, et n'a approuvé l'accord avec l'O.A.C.I. que sous réserve qu'elle « se conforme à toute décision de l'Assemblée générale concernant l'Espagne franquiste » (86). La formule a été critiquée : on a dit que la ratification de l'accord ne pouvait être conditionnelle ou limitative (87) ; mais outre que le mot de « ratification » est ici impropre, on ne voit pas ce qui interdirait à l'Assemblée de faire pression sur l'autre partie à l'accord : sans doute la phase de négociation est-elle achevée au moment où le Conseil économique transmet le projet à l'Assemblée, mais le pouvoir de celle-ci serait singulièrement amoindri si elle ne pouvait que l'approuver ou le rejeter. Plus curieuse, et plus inquiétante pour l'autonomie des Institutions spécialisées, est la formule de la résolution qui veut que l'O.A.C.I. se conforme à « toute » décision de l'Assemblée concernant l'Espagne franquiste ; la substitution de ce mot à la rédaction initiale s'est faite en commission, avant que l'Assemblée n'adopte la Résolution 39 (88) ; à ce moment la substitution est fort bénigne, et semble indiquer que l'O.A.C.I. devra se conformer à la résolution imminente de l'Assemblée, quelle qu'elle soit ; mais quand le projet vient devant l'Assemblée plénière, celle-ci a déjà pris depuis deux jours la décision attendue, et la Résolution A/50 prend un tout autre aspect : elle paraît transformer la condition suspensive en condition résolutoire, et constituer telle un refus de l'O.A.C.I. de se conformer à toute décision concernant

(85) C'est l'argument présenté par l'U.R.S.S. à la Commission mixte des 2^e et 3^e Commissions (A/C.2 et 3/SR.6, in A.G.do., I^{re}, 2^e part.). En droit d'ailleurs, et en fonction des conclusions auxquelles nous sommes parvenu sur les rapports entre les I.S. et l'O.N.U., cette conclusion est fausse ; mais en fait on peut admettre que les N.U., en approuvant l'Accord, auraient couvert la participation de l'Espagne à l'O.A.C.I., indéniablement contraire à l'esprit de la Rés. A/32 ; même si l'O.N.U. n'a pas d'autorité juridique sur les I.S., elle n'a pas à se rendre complice des agissements de celles-ci quand elle les désapprouve.

(86) A/Rés.50 (I), 14 décembre 1946 (A.G.do., I^{re}, 2^e part., Rés./78).

(87) Pérou (A/C.2 et 3/SR.8), qui s'élève contre les amendements (A/C.2 et 3/25 ; A.G.do., I^{re}, 2^e part., Commission mixte 2/3, Ann. 2 b), dont celui du Chili, qui deviendra la Rés. A/50, et préfère le projet français (A/C.2 et 3/5/Rév.1 ; *ibid.*, Ann. 2), où ne figure pas la condition suspensive.

(88) A/Rés.39 est du 12 décembre 1945 ; les débats de la Commission 2/3 sur la future Rés. 50 s'étalent du 28 novembre au 3 décembre. La substitution résulte d'une initiative du Chili à la 8^e séance.

l'Espagne qui serait prise dans l'avenir ; inadvertance sans doute, et qui n'a jamais eu de suite, mais qui, si on isole la résolution des circonstances de son adoption, donne une idée fausse de ses objectifs. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas été atteints, et l'Espagne a continué à faire partie de l'O.A.C.I. sans que l'O.N.U. mette à exécution la menace qu'elle avait brandie (89).

184. — Sanctions directes. — Reste un dernier moyen de pression, jamais utilisé jusqu'à présent, mais dont les Nations Unies commencent à menacer les Etats récalcitrants : c'est le *déclenchement de sanctions contre ceux qui refusent d'appliquer les actes de sanction*. Des résolutions du Comité de décolonisation et de l'Assemblée générale (90) ont tenté d'y amener le Conseil de sécurité dans l'affaire de Rhodésie : elles tendent au déclenchement de sanctions, dont elles ne précisent pas le contenu, à l'encontre de l'Afrique du sud et du Portugal, motif pris de leur refus flagrant d'appliquer des décisions obligatoires du Conseil. Celui-ci n'a pas encore suivi ces recommandations : saisi lui-même par certains de ses membres d'un projet tendant à décider des mesures contre ces Etats, s'ils persistaient à ne pas tenir compte de ses résolutions (91), il n'a pas donné suite à cette demande, et le texte a été retiré au profit de la future Résolution 253.

On ne s'en étonne pas quand on pense aux difficultés politiques que soulèverait une telle décision et à ses très faibles chances d'effectivité ; mais sur le plan juridique même, on peut douter de la correction de cette initiative, du moins dans la forme sous laquelle l'Assemblée la propose au Conseil : le déclenchement de

(89) *Supra*, n° 144 ; la discussion, après l'adoption par l'O.A.C.I. de l'amendement à l'art. 93 qui permettait l'exclusion de l'Espagne, a porté sur la mesure dans laquelle l'Organisation avait bien rempli la condition posée par la Rés. 50 ; son représentant l'affirmait (CES/PV.213, in CESdo., VII^e) ; d'autres estimaient qu'en ne visant pas l'Espagne franquiste mais en prenant une disposition générale, l'O.A.C.I. ne s'était pas conformée à la résolution (U.R.S.S., *ibid.*), et proposaient de suspendre l'effet de l'Accord jusqu'à la ratification de l'amendement par le nombre d'Etats nécessaire à son entrée en vigueur (projet de résolution U.R.S.S., E/1013 ; CESdo., VII^e, Ann. pt. 32/300) ; ils n'ont pas été suivis (CES/PV.213), et le C.E.S. a préféré laisser les choses en l'état et s'adresser directement aux Etats, affirmant ainsi implicitement qu'il considérait la condition comme remplie dans la mesure des compétences de l'O.A.C.I. (CES/Rés.169 (VII), 24 août 1948 ; CESdo., VII^e Rés./71 ; qui « prend acte avec satisfaction » des mesures prises par elle afin de se conformer entièrement aux Rés. 39 et 50).

(90) A/AC.109/330, 10 juin 1969, § 3 b) ; A/AC.109/360, 25 août 1970, § 10. A/Rés.2383 (XXIII), 7 novembre 1968, § 9 b) ; A/Rés.2508 (XXIV), 21 novembre 1969, § 14 b) ; A/Rés.2652 (XXV), 3 décembre 1970.

(91) S/8545 du 16 avril 1968, § 5 (C.S.do., 23^e année, supp. avril 1968/120).

sanctions contre les Etats récalcitrants suppose la constatation de l'existence d'une situation visée à l'art. 39, si du moins les mesures envisagées sont celles du chapitre VII, comme le dit nettement le texte des résolutions (92) ; or il n'est fait référence à cette situation dans aucun des paragraphes en question : tout au plus d'autres dispositions condamnent-elles l'intervention, constamment invoquée dans les débats, des forces sud-africaines en Rhodésie, pour la qualifier, dans la plus récente de ces résolutions, d'« agression contre le peuple et l'intégrité territoriale du Zimbabwe » (93) ; mais aucun grief analogue n'est articulé à l'encontre du Portugal, auquel l'Assemblée ne reproche, comme elle l'a fait à l'Afrique du sud, que son refus d'exécuter les décisions obligatoires du Conseil ; ce refus pourrait certes devenir un élément constitutif d'une menace pour la paix, joint dans le cas de l'Afrique du sud à l'allégation d'atteinte à l'intégrité territoriale de la Rhodésie, étant donné la plasticité de cette catégorie juridique, mais dans l'état actuel des choses, les formules de l'Assemblée paraissent plutôt suggérer au Conseil d'entamer une procédure d'exclusion contre ces deux Etats, qui refusent « de façon flagrante » d'exécuter leurs obligations de membres, et dont on ne peut nier qu'ils le fassent avec persistance ; nous doutons qu'une telle procédure doive être bientôt mise en œuvre, et que de telles menaces soient assez plausibles pour ceux auxquels elles s'adressent pour constituer une pression plus efficace que les autres moyens, finalement bien dérisoires, que nous avons examinés (94).

(92) P. ex. A/Rés.2383, § 9 : « appelle l'attention du C.S. sur la nécessité urgente d'appliquer les mesures ci-après envisagées au chap. VII de la Charte des N.U. : a) La portée des sanctions devrait être élargie (...) (en ce qui concerne la Rhodésie) ; b) Des sanctions devraient être prises contre l'Afrique du sud et le Portugal (...) ». Aggravation des mesures contre l'Etat déjà sanctionné et extension des sanctions de même nature à d'autres Etats sont donc associées dans la phrase initiale, où la référence au chap. VII recouvre les deux hypothèses.

(93) A/Rés.2508, § 4 ; les deux résolutions du Comité des 24 contiennent aussi cette condamnation : A/AC.109/330, § 5 (qui qualifie d'agression l'intervention des forces armées sud-africaines) et 360 § 4 (qui parle d'intervention « continue ») ; v. aussi A/Rés.2383, § 10.

(94) Dans S/Rés.320 du 29 septembre 1972, le Conseil se contente de prier son Comité de rechercher les mesures à prendre « devant le refus manifeste et persistant de l'Afrique du sud et du Portugal » (§ 4).

CHAPITRE SECOND

LES EFFETS JURIDIQUES DE L'OPÉRATION

L'opération de sanctions vise à mettre l'Etat contre lequel elle est dirigée dans une situation telle qu'il soit amené à se conformer aux conditions posées par l'Organisation pour y mettre fin ; cette situation est donc par définition fâcheuse, comme on le vérifiera tout à l'heure. Mais il arrive que celle d'autres Etats soit également difficile, et que la signification de l'opération soit altérée par le fait qu'elle entraîne dans ces difficultés d'autres Etats que ceux qu'elle visait ; elles tiennent soit aux effets mécaniques de l'application des sanctions, qui se trouve imposer à certains Etats, du fait de leur situation particulière, un sacrifice plus grave que celui que la communauté internationale est en droit d'attendre d'eux, soit aux effets juridiques inhérents à certains actes de sanction ; dans un cas comme dans l'autre, l'opération, destinée à l'origine à faire une seule victime que son attitude vouait à ce rôle, touche malencontreusement d'autres Etats que celui qu'elle visait. Il importe d'examiner la situation de ces *victimes* (Section I), avant de voir celle de l'*Etat sanctionné* (Section II).

Section I

La situation des victimes

Deux types de rapports peuvent être aménagés entre les victimes de l'opération d'une part, son auteur et ses exécutants de l'autre ; le premier correspond à une exigence morale, même si elle prend, du fait de la Charte, un caractère obligatoire : il s'agit de la *solidarité* (§ 1) ; le second n'a pas ce caractère gratuit, mais répond à une exigence juridique beaucoup plus fondamentale, celle de la *responsabilité* (§ 2).

§ 1

LA SOLIDARITÉ ENVERS LES VICTIMES

185. — Dans l'esprit des rédacteurs de la Charte, la mise en jeu du chapitre VII visait entre autres à rééquilibrer les rapports de l'agresseur et de sa victime ; toute action de sanction s'accompagnait donc nécessairement d'une aide à cette dernière ; cet aspect n'a pas disparu, même en dehors des cas d'agression : nombreuses sont les résolutions comportant un acte de sanction qui demandent par ailleurs aux membres de fournir une assistance aux victimes de l'agression ou de la rupture de la paix, ou aux peuples et individus victimes de la situation déclarée constitutive d'une menace pour la paix ; mais cette assistance n'est pas liée à l'opération de sanctions, et pourrait être demandée sans que soit reconnue l'existence d'une menace de ce genre. La solidarité visée dans les développements qui vont suivre est au contraire inséparable de l'opération de sanctions, qui constitue sa raison d'être ; c'est celle qui doit permettre de rétablir le mieux possible l'équilibre entre les Etats participant aux sanctions ; elle est prévue par l'art. 50 de la Charte.

Son intérêt juridique est faible ; certaines interprétations abusives auxquelles il a donné lieu appellent pourtant un bref commentaire. Tout d'abord, on a voulu le lire comme une application d'un principe général, énoncé à l'art. 49, en vertu duquel les membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité (1) ; en ce sens, il créerait au profit des Etats victimes de l'application des sanctions un véritable *droit à l'assistance* des autres Etats. Or les objets de ces deux articles sont différents : l'art. 49 ne reprend pas les dispositions de l'art. 16 § 3 du Pacte de la S.D.N., dont le « mutuel appui » qu'il prévoyait visait, selon ses termes, à réduire au minimum les pertes et inconvénients pouvant résulter de l'application des mesures économiques et financières, et à résister aux mesures de rétorsion mises en œuvre par l'Etat sanctionné ; ces dispositions assez détaillées, de même que celles relatives aux facilités que les Etats convenaient de s'accorder mutuellement pour l'exécution des mesures militaires, se justifiaient par rapport au système décentralisé du Pacte. Dans celui de la Charte au contraire, où le Conseil de sécurité est le centre

(1) Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 263.

de l'action, c'est à lui que doit être prêtée l'assistance, d'où l'art. 2 § 5 qui ramène au Conseil l'obligation des Etats ; d'où aussi l'absence dans la Charte d'un principe de répartition des charges du genre de celui du Pacte (2) ; d'où enfin le droit reconnu aux Etats par l'art. 50. Ce dernier n'est donc pas une application du principe posé par l'art. 49 ; il met en place un *mécanisme autonome* à la disposition des Etats, au profit desquels n'est créé d'autre droit que celui de saisir le Conseil, seul maître de la solution à donner à leurs difficultés.

C'est bien ainsi d'ailleurs que l'ont compris les Etats qui ont saisi le Conseil dans l'affaire de Rhodésie en vertu de cet article ; même s'ils ont eu quelque peu tendance à invoquer leurs difficultés pour se soustraire partiellement à leurs obligations conventionnelles (3), ils n'ont jamais prétendu avoir un « droit » à une aide internationale (4), qu'elle vienne de l'O.N.U. ou de ses membres, et ont simplement demandé au Conseil de les aider à résoudre leurs problèmes particuliers (5) ; celui-ci l'a fait en 1968, dans le seul cas où il avait été expressément saisi d'une telle demande, en priant les Etats membres, les Institutions spécialisées et les autres organisations internationales faisant partie du système de l'O.N.U. de fournir à la Zambie une assistance prioritaire afin de l'aider à résoudre les problèmes résultant de l'application des sanctions (6). Aucune assistance spécifique n'est prévue dans cette résolution, qui se borne à demander un renforcement de l'aide à laquelle la Zambie aurait déjà droit, et non à solliciter les pertes subies du fait de l'application des sanctions ; et en effet les Institutions spécia-

(2) Rapport Paul-Boncour, Doc. 881, III/3/46 ; U.N.C.I.O. XII/530.

(3) *Supra*, n° 149.

(4) ...sous la réserve du cas du Portugal ; v. *infra*.

(5) Les demandes fondées sur l'art. 50 ont émané des Etats voisins de la Rhodésie : le Botswana (note verbale S/7813 du 27 février 1967, in Rapport S/7781/Add.2, p. 156 ; memorandum non coté du 22 août 1968, in Rapport S/8786, où le Botswana déclare, un peu tardivement du reste, que, par sa note précédente, il exerçait « en fait » son droit de consulter le C.S. conformément à l'art. 50) ; le Malawi (note verbale S/7751 du 15 février 1967, in S/7781, p. 103), dont la lettre non cotée du 19 juillet 1968 (in S/8786) ne fait plus allusion à l'art. 50 et n'invoque que la force majeure ; la Zambie, qui invoque cette disposition dès après l'adoption de S/Rés.232 pour demander une assistance technique portant sur les transports et les communications, et sur la production et la distribution d'énergie électrique pour lesquels elle dépend étroitement de la Rhodésie (note du S.G. du 6 février 1967, S/7720 ; CSdo., 22^e année, supp. janvier 1967/54).

(6) S/Rés.253, § 15 ; on notera d'ailleurs le caractère tardif de cette intervention, près d'un an et demi après le déclenchement des sanctions obligatoires, et alors que la Zambie avait immédiatement saisi le C.S. ; on relèvera en outre que l'assistance vaut pour l'avenir et pour la solution des problèmes qui « risquent » de naître de « la présente résolution ».

lisées, quand elles ont estimé pouvoir pratiquement le faire, se sont déclarées prêtes à étudier en priorité les besoins d'assistance de la Zambie (7). Quant aux Etats, ils n'ont pas montré un grand empressement à venir à son secours, et si quelques-uns lui avaient, de leur propre chef, offert leur assistance (8), la Zambie remarquait, plusieurs mois après que le Conseil eut prié les Etats de lui venir en aide, qu'aucun d'entre eux ne s'était conformé à cette invitation (9), que le Conseil dut réitérer plus vivement dans sa résolution suivante (10) : à plus forte raison en va-t-il de même du Malawi et du Botswana, qui n'ont jamais fait de demande expresse. Le Portugal n'a pas craint pour sa part de saisir le Conseil, et ce dès la mise en œuvre de la Résolution 221, pour convenir des modalités de paiement des indemnités auxquelles il estimait avoir droit du fait des pertes subies par le Mozambique à l'occasion du détournement des pétroliers qui se dirigeaient vers Beira (11) ; le Conseil n'a jamais répondu à cette demande émanant d'un Etat qui refusait de prendre part à l'action obligatoire qu'il avait déclenchée ; elle pose d'ailleurs le problème plus large des réclamations des victimes des actions de sanction (12).

§ 2

LA RESPONSABILITÉ ENVERS LES VICTIMES

A) RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION

186. — L'existence d'une obligation juridique, ou d'un devoir politique et moral, de solidarité envers les Etats victimes de l'opération de sanctions ne dépend pas de la qualification de cette opé-

(7) O.M.M., lettre du 27 juin 1968 ; in S/8786. O.M.C.I., lettre du 28 juin 1968, *id.*, U.I.T., lettre du 25 juin 1968, *id.*

(8) Notamment Canada et Etats-Unis, dès le début de 1966 : S/7082 et S/7088/Add.1 (C.S.do., 21^e année, supp. janvier 1966/81 et 86).

(9) Lettre du 4 octobre 1968, préc.

(10) S/Rés.277, § 16.

(11) Chiffrant imperturbablement les pertes subies en 1966 du fait des baisses de recettes de l'oléoduc de Beira et de l'inexécution des contrats relatifs aux exportations rhodésiennes prohibées par la Rés. 232, il en demandait le remboursement intégral : lettre S/7735/Rév.1 du 3 février 1967, in Rapport S/7781, p. 113 ; cette demande est reprise, et étendue aux pertes subies en 1967, dans une lettre S/8166 du 22 septembre 1967 au Président du C.S. (C.S.do., 22^e année, supp. juillet 1967/308).

(12) On a aussi pensé à l'utilisation de l'art. 50 pour compenser l'injustice résultant pour les Etats qui participent aux sanctions de la mise en cause de leur responsabilité pour la violation de leurs obligations, à laquelle l'art. 103 les contraint : Kopelmanas, *L'O.N.U.*, 186. en note, et 190, avec les réserves de cet auteur.

ration ; qu'elle soit légale ou non, peu importe du moment qu'un Etat subit de son fait un préjudice supérieur à ce que la communauté internationale peut raisonnablement lui imposer. Mais ce n'est pas tant sur ce terrain qu'entendait se situer le Portugal que sur celui de la *régularité juridique* des mesures dommageables à son commerce : tout en invoquant l'art. 50 qui se place sur le seul terrain de la solidarité, il mentionnait l'illégalité des Résolutions 221 et 232, et faisait état de son droit au remboursement des dommages subis dans des termes trop impérieux pour pouvoir trouver leur justification dans les seules exigences de la solidarité entre membres de l'O.N.U. ; ce à quoi il se référait implicitement, c'était bien plutôt à la responsabilité encourue par l'Organisation du fait de mesures illégales déclenchées contre la Rhodésie. Nous nous garderons de faire la part trop belle à une requête aussi évidemment ironique en en discutant longuement le bien-fondé : mais tout isolée qu'elle soit pour l'instant, elle pose bien le problème de la mise en cause de la responsabilité de l'O.N.U. et de ses membres dans les affaires de ce genre.

Éliminons tout de suite la possibilité de demander une réparation à l'*Organisation elle-même* sur d'autres fondements que le recours gracieux de l'art. 50 : quoi qu'il en soit de la question générale de la responsabilité des organisations internationales, et de l'O.N.U. en particulier, un élément manque ici pour la mettre en cause : c'est l'*imputabilité* du dommage à l'Organisation. Si sa responsabilité a pu être admise dans des opérations de maintien de la paix, c'est parce que l'affaire était d'un bout à l'autre du ressort de l'O.N.U., et que les dommages, résultant non de l'acte juridique de déclenchement de l'action, mais des opérations matérielles d'exécution par une force ne dépendant que d'elle, ne pouvaient être imputés à aucun Etat, mais à la seule Organisation, maître d'œuvre de l'ensemble de l'opération. D'autre part, si les activités opérationnelles des organisations internationales peuvent parfois entraîner leur responsabilité en l'absence de faute, les actions purement juridiques ne pourraient permettre qu'elle soit mise en cause que si l'on pouvait relever une faute à leur charge, laquelle ne pourrait résulter que d'une illégalité viciant leur décision : à défaut de mécanismes particuliers de mise en œuvre de la responsabilité, elle supposerait donc la reconnaissance de l'illégalité par l'organe même qui a pris la décision ; encore qu'il ne soit pas absolument impossible de le voir ainsi se déjuger, on reconnaîtra qu'il serait surprenant qu'il le fasse.

S'y résoudrait-il qu'une dernière objection s'opposerait à ce qu'une action soit dirigée contre lui : même si la résolution qui

fonde l'opération de sanctions n'est pas légale, elle ne cause pas en elle-même un *préjudice*, qui ne peut résulter que de l'attitude des Etats qui l'appliquent, auxquels il est finalement imputable ; dira-t-on que cette objection, valable quand il s'agit de résolutions facultatives, ne l'est pas quand les Etats, invités à l'action par une décision obligatoire du Conseil de sécurité, agissent dans l'exercice d'une compétence liée ? Il reste que les victimes des actes d'exécution n'ont pas à tenir compte de leurs motifs juridiques, mais de ces actes mêmes en tant qu'ils leur sont dommageables.

B) RESPONSABILITÉ DES ETATS

187. — **Possibilité de mise en œuvre.** - - D'où une tendance qui serait la plus naturelle à mettre en cause la responsabilité des *Etats eux-mêmes* pour leurs actes d'exécution des sanctions ; cette possibilité est beaucoup moins hypothétique que la précédente : on voit très bien en effet comment un Etat, membre ou non des Nations Unies, pourrait saisir un Etat appliquant les sanctions d'une réclamation internationale pour obtenir réparation des dommages résultant pour lui-même ou pour l'un de ses ressortissants d'une mesure telle que la violation d'un *traité* ou la rupture d'un *contrat* (13). La solution de questions de cet ordre ne se trouve pas dans la Charte : à partir du moment où nous reconnaissons que ni l'acte de sanction, ni l'art. 103, n'ont pour effet d'habiliter les Etats à commettre des illégalités, mais seulement de les y obliger dans certains cas, les problèmes de responsabilité ne peuvent être tranchés qu'en fonction du droit international général, et la qualité de membre ou de non-membre des Nations Unies n'a pas en soi d'influence sur la solution, qu'elle soit celle de la victime demandant réparation ou de l'Etat auquel elle est demandée (14). On ne trouve pas actuellement d'exemples publics d'actions en

(13) Habituellement on pense surtout à ce propos aux contrats passés avec des ressortissants de l'Etat sanctionné, qui ne sont pas en cause ici ; mais on peut envisager p. ex. le cas d'un contrat de transport passé avec le ressortissant d'un Etat autre que l'Etat sanctionnant et que l'Etat sanctionné, et annulé en exécution de la résolution exigeant la cessation des fournitures à la Rhodésie. Cette possibilité a été clairement vue dès l'origine des N.U. : v. Kopelmanas, *op. cit.*, 185-6 et les références citées en note.

(14) V. R. Bindshedler, « La délimitation des compétences des N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1963 (I), t. 108/307-424, pp. 332-3, qui estime que, l'art. 103 étant inopposable aux tiers, il fait naître un conflit d'obligations : un Etat qui s'acquitte de l'une d'elles commet forcément un acte contraire au D.I. à l'égard du créancier de l'autre. Rappelons que la pratique de l'O.N.U. est contraire à cette possibilité de mettre en cause la responsabilité d'un Etat pour sa participation à des sanctions : *supra*, n° 159.

responsabilité dirigées par un Etat victime d'un acte illégal au regard du droit international autre que celui tiré de la Charte, commis par un Etat en application d'une invitation figurant dans un acte de sanction ; les éléments de réponse qui vont suivre ne peuvent donc être considérés que comme des extrapolations à partir des principes du droit international général. Cette précision donnée, il nous semble qu'une réclamation ne peut être valablement présentée contre un Etat appliquant un acte de sanction que si le réclamant remplit *deux conditions* : *il ne doit pas appliquer lui-même cet acte, et il ne doit pas être juridiquement obligé de le faire* (15) :

188. — Conditions de mise en œuvre. — Le premier point ne paraît pas devoir soulever d'objection : quelque fondement juridique qu'on donne à cette conclusion, on ne peut pas admettre qu'un *Etat appliquant lui-même l'acte* de sanction, obligé ou non de le faire, membre ou non des Nations Unies, puisse élever une réclamation juridique contre un Etat ayant la même attitude. Qu'on interprète sa conduite comme la preuve de son acquiescement à une invitation dont il reconnaîtrait ainsi le caractère obligatoire ou qu'on estime qu'en agissant ainsi il se place dans une situation le rendant irrecevable à mettre en cause la responsabilité de tout autre Etat agissant dans le même sens, on aboutit toujours à la perte du droit à réparation du fait de l'acte illégal du destinataire de la réclamation (16). Reste le cas des *Etats n'appliquant pas eux-mêmes* l'acte de sanction dont l'exécution par un autre Etat leur cause un dommage (17) ; sur ce deuxième point, le fait

(15) Huit situations peuvent se présenter, suivant que la réclamation émane :

- | | |
|--|------------------------------------|
| 1) d'un Etat membre appliquant la sanction ; | } contre
un Etat
membre. |
| 2) d'un Etat membre n'appliquant pas la sanction ; | |
| 3) d'un Etat non membre appliquant la sanction ; | |
| 4) d'un Etat non membre n'appliquant pas la sanction ; | |
| 5) d'un Etat membre appliquant la sanction ; | } contre
un Etat
non membre. |
| 6) d'un Etat membre n'appliquant pas la sanction ; | |
| 7) d'un Etat non membre appliquant la sanction ; | |
| 8) d'un Etat non membre n'appliquant pas la sanction ; | |

(16) Perdent ainsi tout droit à indemnité les Etats se trouvant dans les situations 1), 3), 5) et 7).

(17) Il nous faut à nouveau distinguer à l'intérieur de chacun des quatre cas restants : a) l'hypothèse où l'Etat récalcitrant ne viole pas ses obligations à l'égard de l'O.N.U. en n'appliquant pas la sanction ; b) l'hypothèse où l'Etat récalcitrant viole ses obligations à l'égard de l'O.N.U. en n'appliquant pas la sanction. Comme les Etats non membres ne sont pas tenus d'appliquer les résolutions du C.S., même si elles relèvent de l'art. 25, l'hypothèse b) n'existe que dans les cas 2) et 6).

pour l'Etat réclamant d'être en défaut par rapport à ses obligations vis-à-vis de l'O.N.U. nous paraît le disqualifier juridiquement et lui interdire toute réclamation ; la raison en est simple si lui-même et son adversaire sont tous deux membres des Nations Unies (18) : l'art. 103 ayant pour effet de hiérarchiser les obligations des Etats membres et faisant céder toutes les autres devant celles résultant de la Charte, il lie les deux antagonistes et exclut une réclamation tendant à renverser cette hiérarchie ; il a le même effet si seul le réclamant est membre de l'O.N.U. (19) ; même s'il ne joue pas pour l'Etat non membre, visé par la réclamation, il interdit à l'Etat membre d'invoquer sa propre infraction vis-à-vis de l'O.N.U. (20).

En définitive, des réclamations paraissent devoir être possibles contre un Etat appliquant des sanctions au mépris de ses obligations non corporatives dans deux séries de cas : d'une part quand elles émanent d'Etats non membres des Nations Unies n'ayant pas volontairement pris part à l'opération (21) ; d'autre part quand elles émanent d'un Etat membre n'ayant pas pris part à une opération facultative, déclenchée par des résolutions contestables du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale (22). Sans doute ces deux conclusions, spécialement la dernière, sont-elles contraires aux préoccupations de certains organes des Nations Unies qui, telle la Commission des mesures collectives, s'étaient souciés d'éviter tout désagrément aux Etats s'associant à ces opérations (23) ; mais les principes généraux du droit international et la Charte elle-même, dans son état actuel, paraissent s'opposer à la réalisation de leurs vœux ; il sera intéressant de voir si les Etats membres oseront présenter des réclamations dans ces conditions, au mépris d'une règle politique imposée par une sorte de courtoisie corporative ; rien en droit ne paraît s'y opposer (24).

(18) Situation 2) b).

(19) Situation 6) b).

(20) En effet si l'Etat réclamant avait rempli ses obligations corporatives, il se serait trouvé dans la situation 5), dont nous avons vu qu'elle interdisait la réclamation ; de même d'ailleurs dans le cas précédent, le fait d'exécuter son obligation ferait passer l'Etat membre réclamant de la situation 2) b) à la situation 1), qui a le même effet.

(21) Situations 4) et 8).

(22) Situations 2) a) et 6) a).

(23) Rapport A/1891, § 265 (v. *supra*, n° 159).

(24) On ne croit pas utile de commenter la proposition soviétique tendant à imputer les pertes subies par la Zambie aux Etats qui « faute d'avoir pris les mesures nécessaires pour mettre fin au régime (...) de la Rhodésie du sud, et en particulier les mesures prévues dans les résolutions (...) du C.S. et de l'A.G., portent la responsabilité du maintien de ce régime en Rhodésie du sud » (amendement rejeté au § 15 du projet S/8601/Rév.1 qui deviendra la Rés. 253).

Section II

La situation de l'Etat sanctionné

La sanction est, par son but même, provisoire : il est dans sa fonction d'être abrogée quand ce but est atteint. La situation de l'Etat sanctionné pose donc deux questions : celle de son *statut* (§ 1) et celle de son *aptitude au recouvrement de ses droits* (§ 2).

§ 1

LE STATUT D'ÉTAT SANCTIONNÉ

A) L'ÉTAT FRAPPÉ PAR DES SANCTIONS A EXÉCUTION IMMÉDIATE

La situation au sein de l'Organisation d'un Etat frappé dans son statut soulève peu de questions intéressantes : on voit mal quel litige juridique pourrait surgir au sujet du statut d'un Etat privé de son droit de vote à l'Assemblée générale, exclu ou tenu à l'écart d'une Institution spécialisée ou d'un organe subsidiaire de l'O.N.U., en dehors d'une remise en cause de la décision le frappant. Quelques incertitudes ont cependant été relevées en matière de suspension et d'exclusion des Nations Unies ; elles ne nous paraissent pas mériter de longs commentaires.

189. — Exclusion de l'O.N.U. — Il est évident en effet que l'exclusion met fin, non seulement à tous les droits, mais encore à toutes les obligations de l'ancien Etat membre vis-à-vis de l'Organisation, à compter de la décision de l'Assemblée générale (25). Son statut est exactement *celui d'un Etat non membre*, c'est-à-dire qu'il n'est lié par aucune obligation conventionnelle, mais peut profiter des facilités que lui offre l'O.N.U. (en particulier du droit de demander à participer aux discussions relatives à un différend

(25) ...ce qui n'exclut nullement le droit pour l'O.N.U. d'exiger le versement des contributions financières de l'Etat exclu pour la période précédant l'exclusion : Singh, *Termination of membership of international organizations*, 67.

auquel il est partie) (26) ; l'O.N.U. de son côté dispose à son égard des pouvoirs qui lui permettent d'agir sur les Etats non membres en vertu de l'art. 2 § 6, c'est-à-dire d'user de sa puissance à son encontre, sans autre expression de son consentement que celle prévue par le droit international général, mais sans pour autant créer d'obligations à sa charge. Une seule question se pose : celle de sa situation au regard de la C.I.J. : l'art. 93 § 1^{er} dispose en effet que les membres de l'O.N.U. sont *ipso facto* parties à son statut ; il ne fait pas de doute que la perte de la qualité de membre de l'O.N.U. fait perdre la qualité de partie au Statut, qui ne pourra être recouvrée que dans les conditions prévues à l'art. 93 § 2, mais on notera, sans entrer dans un débat qui nous écarterait par trop de nos préoccupations, l'incertitude de la situation d'un Etat exclu qui aurait souscrit à la clause de juridiction obligatoire (27).

190. — Suspension des droits et privilèges de membre. — La plupart des questions soulevées par la doctrine à propos de la portée de l'art. 5 sont de faux problèmes : le sort des fonctionnaires internationaux ressortissants de l'Etat sanctionné (28), l'aptitude à administrer un territoire sous tutelle (29), l'exercice des droits de membre des Institutions spécialisées (30), ne sont pas liés par la Charte à la qualité de membre de l'O.N.U., ni à plus forte raison à l'exercice de droits dont la jouissance n'est pas contestée. Quant à l'accès à la Cour, s'il pouvait laisser des doutes à l'égard de l'Etat exclu, il n'est pas affecté par la suspension, qui ne fait pas de l'Etat qu'elle vise un tiers par rapport à la Charte des Nations Unies et au statut qui y est annexé, mais le prive provisoirement de la possibilité d'exercer les « droits et privilèges » qu'il en tire. On ne voit pas bien ce que signifie ce mot de « *privilège* » : d'un point de vue juridique, cette notion est incluse dans la notion de droit (31) ; seuls par conséquent sont suspendus des « droits »

(26) Kelsen, *op. cit.*, 715.

(27) Sur ce point, v. J. Soubeyrol, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U.*, 19.

(28) Goodrich & Hambro, *op. cit.*, 151.

(29) *Id.*, 150 ; et Kelsen, *op. cit.*, 712 ; ce dernier relève d'ailleurs que ce droit n'est pas inhérent à la qualité de membre.

(30) Bentwich & Martin, *op. cit.*, 25 ; on sait que certaines d'entre elles ont fait de la suspension par l'O.N.U. un motif automatique de suspension des droits de membre.

(31) Kelsen, *loc. cit.* ; *contra* : Papathanassiou, « Le retrait volontaire ou involontaire des membres d'une organisation internationale », *Rev. hell. D.J.*, 1957/316-27, p. 321, qui estime que la notion recouvre à la fois des avantages dont ne bénéficient que certains Etats (p.ex. la situation de membre permanent du C.S.) et ceux dont tous ont vocation à bénéficier, mais pas en même temps (la situation de membre élu de ce même Conseil).

inhérents à la qualité de membre ; mais on peut penser que la notion de privilège, que rien dans les travaux de la Conférence de San Francisco ne permet de préciser, vise les droits qu'ont les Etats membres d'accéder à certaines situations sans passer par les mêmes procédures que les Etats non membres (32), par exemple de devenir parties au Statut de la Cour sans passer par les conditions de l'art. 93 § 2 de la Charte ; or ce privilège s'exerce instantanément au moment de l'admission aux Nations Unies, et n'est pas susceptible de suspension, comme le sont par exemple le droit de participer aux délibérations d'un organe de l'O.N.U. et celui d'y voter : lors de son admission, le nouvel Etat bénéficie *ipso facto* de l'accession privilégiée au Statut de la Cour ; sa position vis-à-vis de ce Statut est indépendante de l'exercice de ses droits de membre des Nations Unies et suppose seulement qu'il continue d'en jouir (33).

B) L'ETAT FRAPPÉ PAR DES SANCTIONS EXÉCUTÉES PAR LES ETATS

L'Etat frappé dans son statut au sein de l'Organisation reste tenu, sauf précisément si la sanction consiste en une exclusion, par toutes les obligations attachées à la qualité de membre, et perd seulement tout ou partie des droits correspondants. Si cette conclusion n'a jamais été mise en doute, sa transposition dans le domaine des sanctions non statutaires est un peu moins certaine : l'Etat membre n'est pas lié à l'Organisation par une convention, et l'imposition de sanctions par ses organes ne constitue pas un manquement de l'Organisation à une obligation envers lui. L'édiction par

(32) La possibilité, reconnue par la plupart des I.S., de devenir membre sans procédure d'admission quand on est déjà membre de l'O.N.U. (C. Labeyrie-Ménahem, *Des Institutions spécialisées*, 63) constitue l'un de ces « privilèges » inhérents à la qualité de membre, mais résultant de leur constitution et non de la Charte ; dans la mesure pourtant où les I.S. s'estimeraient liées par les décisions de l'O.N.U. concernant le statut de ses membres, il serait naturel qu'elles refusent le bénéfice de ce privilège à un Etat suspendu qui solliciterait son admission en leur sein ; c'est sans doute à une conviction de ce genre que correspond la décision, beaucoup plus énergique, prise par certaines I.S. de suspendre elles-mêmes des Etats suspendus par l'O.N.U.

(33) Certains auteurs arrivent à la même solution par une voie plus courte, mais qui ne nous convainc pas parfaitement : dire que l'Etat suspendu ne cesse pas pour autant d'être membre des N.U., donc partie au Statut de la Cour (M. Dubisson, *La C.I.J.*, 135) n'explique pas en quoi ce droit, inhérent à la qualité de membre, diffère d'autres droits également inhérents comme celui de participer aux autres organes de l'O.N.U.

un Etat participant à une action des Nations Unies d'une *norme interne frappant de nullité les contrats passés avec l'Etat sanctionné, ou passant outre à un traité auquel l'un et l'autre sont Parties*, représente au contraire un manquement à une obligation coutumière ou conventionnelle contre laquelle la victime serait normalement habilitée à réagir. Mais aucune des *deux modalités de cette réaction* ne serait possible de la part d'un Etat frappé par une sanction de l'O.N.U.

191. — Sort des obligations envers les participants. — La première de ces modalités peut prendre deux formes : ou bien l'Etat sanctionné refuse d'exécuter sa propre obligation conventionnelle motif pris de la violation du traité par l'autre partie ; ou bien il déclare que l'édition de sanctions a pour effet de suspendre les obligations conventionnelles incompatibles avec elle ou d'y mettre fin, au bénéfice non seulement des Etats qui les appliquent, mais encore de celui qui les subit. *L'exception d'inexécution* ne permettrait pas à l'Etat de se dégager lui-même de son obligation, mais l'habiliterait seulement à invoquer la violation du traité par l'autre partie comme motif d'en demander la suspension. Il est douteux d'ailleurs que cette prétention doive susciter des protestations : la plupart des sanctions déclenchées par les Nations Unies et susceptibles d'avoir des effets sur les traités liant les Etats participant à l'action à celui qui la subit comportent des interdictions d'« échanges » et de « relations » ; dans ces conditions un Etat refusant par exemple d'exécuter un traité de commerce le liant à l'Etat sanctionné pourra d'autant moins se plaindre de ce que celui-ci réponde à son refus d'exportation par le même refus, que la résolution des Nations Unies lui interdit aussi de recevoir des importations en provenance de cet Etat ; il en va de même en matière de transports et de communications.

C'est pourquoi, plus qu'une réaction portant sur l'opération faisant l'objet de la sanction, on peut craindre une action de *rétorsion portant sur l'ensemble des relations conventionnelles* entre les deux Etats, où l'Etat sanctionné, utilisant tous les moyens dont il dispose pour gêner son partenaire, répudierait la totalité de ses obligations à son égard ; on a vu combien la crainte de cette réaction pouvait retenir certains Etats de participer aux sanctions ; on ne trouverait pas sans mal une base juridique permettant de critiquer un Etat non membre des Nations Unies s'il réagissait de cette manière à des actions fondées sur des résolutions qui sont pour lui de purs faits, pourvu que cette réaction soit conforme au droit commun des représailles. On n'imagine pas à l'inverse qu'un Etat

membre puisse légitimement déclencher cette réaction à une opération dont il a accepté le principe en adhérant à la Charte, et dont ceux qui y participent n'ont même pas le moyen de contester le bien-fondé.

192. — **Mise en cause de la responsabilité des participants.** — La même observation s'applique à la seconde réaction que pourrait avoir l'Etat frappé par une sanction ; pourrait-il en effet *réclamer aux participants la réparation du préjudice* qu'elle lui cause ? Cette requête n'est pas forcément extravagante si l'on a à l'esprit les conditions d'exécution de la sanction ; dans le cas au moins où les Etats appliquent une résolution *non obligatoire* des Nations Unies, rien ne paraît s'opposer à une action en responsabilité de la victime, dans la mesure où les conditions normales de cette action sont réunies, et où en particulier l'action de l'Etat est contraire à ses obligations à l'égard de son partenaire. Toute différente est la situation si la résolution appliquée est *obligatoire* pour ses destinataires : non que cette obligation couvre l'illégalité éventuelle des mesures d'application (34), mais parce que la raison qui s'oppose à une réclamation d'un Etat membre ne participant pas à l'action mais en subissant indirectement les conséquences est transposable ici (35) : c'est le comportement fautif de l'Etat sanctionné qui justifie l'application de la mesure dont il se plaint, et il a, en entrant à l'O.N.U., accepté que le jugement porté par le Conseil de sécurité pût avoir pour lui les effets dont il souffre maintenant ; certes, il peut contester le bien-fondé en droit de ce jugement, et estimer par exemple que la situation n'est pas de celles qui habilitent l'O.N.U. à déclencher une action coercitive, mais ni lui ni les participants n'ont de moyen juridique de s'opposer à la résolution obligatoire du Conseil, qui l'emporte sur toutes les obligations contraires de ses partenaires à son égard. On voit en définitive que l'art. 103 de la Charte, s'il n'a pas pour objet d'habiliter les Etats à violer les obligations conventionnelles qui les lient à l'Etat sanctionné, au nom de la décision du Conseil, a cependant le même effet pratique puisqu'il met l'Etat sanctionné dans l'impossibilité de mettre en cause la responsabilité de l'auteur d'un acte pourtant illicite.

(34) *Supra*, n° 160.

(35) *Supra*, n°s 187-8.

§ 2

L'APTITUDE AU RECOUVREMENT DES DROITS ANTÉRIEURS

193. — La nature de la sanction : privation d'un droit ou suspension de son exercice ? — Situation désavantageuse, la position d'Etat sanctionné n'est pas destinée à durer indéfiniment ; il est dans la nature de la sanction coercitive de disparaître, dès qu'aura disparu la situation contre laquelle elle réagissait ; nous avons vu les modes d'abrogation de l'acte de sanction (36), mais, faute de connaître les effets de cet acte lui-même, nous n'avons pas pris parti à ce moment sur les effets de son abrogation. La question ne se pose pas de la même façon suivant que les sanctions sont immédiates ou non. Les *sanctions immédiates* produisent leurs effets par la seule vertu de l'édition de l'acte, sans concours d'un autre organe que celui qui le prend ; c'est le cas pour les sanctions qui frappent l'Etat dans son statut au sein de l'Organisation, dont *l'abrogation a pour effet de le réintégrer dans sa situation ancienne* (37). Les *sanctions médiate*s passent au contraire par l'action d'agents d'exécution, et *l'abrogation de l'acte de sanction n'a pas d'effets directs sur le sort de l'Etat sanctionné*, qui ne bénéficiera de cette mesure que par l'intermédiaire des décisions de ses destinataires ; la question qui se pose ici est de savoir dans quelle mesure ceux-ci sont liés par l'abrogation de l'acte de sanction.

Mais les suites d'une réponse même affirmative dépendent d'un problème plus vaste, qui concerne toutes les sanctions, qu'elles soient ou non directement applicables : celui de la nature de la sanction ; *l'acte de sanction*, dans la mesure où il porte atteinte, directement ou indirectement, à des droits détenus par l'Etat qu'il vise, *suspend-il seulement ces droits* jusqu'à ce que lui-même ou les mesures d'application aient été abrogés, *ou l'en prive-t-il définitivement*, quitte pour lui à demander à en bénéficier à nouveau quand la sanction qui les lui a enlevés aura pris fin ? Dans le premier cas l'abrogation de l'acte de sanction aura pour effet de lui

(36) *Supra*, I^{re} Partie, titre III.

(37) Ch. Papathanassiou, *op. cit.*, 325-6, soutient que l'exclusion est simplement « déclarative », i.e. que l'O.N.U. constate que l'Etat « s'est placé par son action en dehors de l'Organisation », ce qui paraît entraîner symétriquement la réadmission automatique, par un acte, également automatique, de l'O.N.U. (v. sa curieuse thèse sur l'admission, p. 326) ; v. aussi la critique de cette étonnante reprise d'une vieille fiction par M. Decleva (« La qualità di membro delle organizzazioni internazionali », *Dir. Int.*, 1964/187-250, pp. 244-5).

donner un droit à réintégration immédiate dans son statut, et même, s'il en a été privé par une sanction immédiate, de l'y réintégrer *ipso facto* ; dans le second, elle ne pourra que le mettre en position de réclamer un acte le rétablissant dans la situation dont il a été privé par l'acte contraire. Cette question de la nature de la sanction se résout de façon différente suivant qu'il s'agit d'une sanction statutaire directement applicable (A) ou qu'elle est exécutée par les Institutions spécialisées (B) ou par les Etats (C).

A) LES SANCTIONS STATUTAIRES IMMÉDIATES

194. — Les « suspensions ». — Pour ce qui est des sanctions immédiates, la tendance est à la simple suspension des droits dont l'Etat est provisoirement privé. La distinction de la jouissance et de l'exercice du droit de vote à l'Assemblée générale a d'autant moins d'intérêt que son rétablissement ne dépend que de la conduite de l'Etat sanctionné ; cet automatisme appelle pourtant une remarque : on comprendrait mal qu'un Etat puisse se voir à nouveau attribuer si facilement un droit dont on l'avait privé si cette sanction consistait en autre chose qu'une simple suspension de son exercice. Cette observation prend du poids quand on la transpose au cas de l'art. 5 de la Charte, qui prévoit la suspension de l'« exercice » des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre, et confie au Conseil de sécurité le soin de le rétablir seul ; on s'est parfois étonné, notamment à la Conférence de San Francisco (38), de la dissymétrie des deux procédures ; elle s'explique pourtant, en dehors des motifs pratiques qui la justifiaient, si l'on pense qu'il ne s'agit pour le Conseil que de mettre fin à la privation de l'exercice d'un droit, et non d'accorder un droit nouveau ou de restaurer un droit dont la jouissance même aurait été supprimée (39).

(38) Honduras, Doc. 2, G/7 (m) ; U.N.C.I.O. IV/492. Le Mexique proposait de rétablir la symétrie, non pas en associant l'A.G. au rétablissement des droits, mais en privant le C.S. de son rôle dans la suspension : Doc. G/7 (c) (1) ; U.N.C.I.O. IV/218. La symétrie par association des deux organes aux deux opérations contraires était proposée par la Nouvelle-Zélande (Doc. 2, G/14 (f) ; U.N.C.I.O. IV/769) et par le Venezuela (Doc. 2, G/7 (d) (1) ; U.N.C.I.O. IV/275), qui souhaitait que, si le Conseil avait seul le pouvoir de rétablir l'Etat dans ses droits entre les sessions de l'A.G., celle-ci fût au moins appelée à confirmer cette décision.

(39) En ce sens, Comité II/2, 16^e séance, Doc. 707, II/2/36 ; U.N.C.I.O. IX/120-4 ; on y reprend l'argument selon lequel la permanence du C.S., opposée au régime des sessions de l'A.G., justifie l'attribution au premier seul de la fonction de rétablissement des droits de l'Etat suspendu ; mais on y remarque que cet argument ne vaut que dans l'intervalle des sessions, et on relève que la suspension est une mesure plus grave que son contraire.

195. — L'exclusion de l'O.N.U. — Quant au cas de l'exclusion de l'O.N.U., il paraît rapidement réglé par les termes de l'art. 6 : non seulement le mot même d'exclusion est sans équivoque, mais encore aucune procédure de réintégration n'est prévue au profit de l'Etat sanctionné, qui devra solliciter s'il le désire sa réintégration au sein de l'Organisation ; n'y a-t-il donc aucune différence entre *admission* et *réadmission* ? Les conditions du retour de l'Indonésie après son retrait tendraient à démontrer le contraire, si leur régularité n'avait pas été mise en cause (40) ; mais elles découlent précisément de l'idée qu'à défaut de dispositions conventionnelles permettant le retrait volontaire, une déclaration unilatérale d'un Etat est nulle et peut donc être rapportée sans participation des Nations Unies, pour qui l'Etat soi-disant « retiré » n'a jamais cessé d'être membre ; la situation de l'Etat exclu est à l'exact opposé. On est donc obligé d'admettre qu'il ne pourra rentrer à l'O.N.U. qu'après avoir fait acte de candidature et convaincu les organes compétents qu'il remplit à nouveau les conditions prévues à l'art. 4 § 1^{er} de la Charte. La procédure n'a rien pour surprendre quand il s'agit d'un Etat qui avait déjà été admis dans l'Organisation avant d'en être exclu ; elle est en revanche quelque peu contradictoire avec l'art. 3 quand elle est imposée à un membre originaire des Nations Unies (41) ; la seule façon d'éviter la contradiction et de lui laisser cette qualité malgré l'interruption de sa participation serait de ne faire dépendre la réadmission que de la constatation par les organes compétents de la cessation de son infraction aux « principes énoncés dans la Charte » ; l'acte d'exclusion pourrait être ainsi abrogé, ce qui est impossible dans le système actuel de l'art. 6, et cette sanction, qui est actuellement la seule à ne pas pouvoir faire l'objet d'une abrogation, et qui est seulement couverte par l'acte contraire que constitue la réadmission, rentrerait ainsi dans le droit commun (42).

(40) V. p. ex. Ch. Rousseau, « Chronique », *R.G.D.I.P.*, 1967/437-8.

(41) Kelsen, *op. cit.*, 78-9 ; N. Feinberg, « L'admission de nouveaux membres à la S.D.N. et à l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1952 (I), t. 80/293-393, p. 384. Si l'exclusion était l'acte contraire de l'admission et avait pour effet, selon le cas, de renverser l'affirmation que l'Etat remplit les conditions de l'art. 4 telle qu'elle résulte de l'admission, ou la présomption qu'il les remplit telle qu'elle résulte de sa participation de plein droit, on comprendrait qu'il doive en apporter à nouveau la preuve, et que les organes de l'O.N.U. puissent la vérifier ; mais on a vu qu'il n'en était rien et que l'exclusion pouvait en fait frapper un Etat parfaitement en règle au regard de l'art. 4 § 1^{er} (*supra*, n° 46).

(42) Le point de vue soutenu ici est purement logique ; on n'ignore pas qu'en fait, du moment que les organes chargés de la tâche de constater la soumission de l'Etat exclu seraient ceux-là mêmes qui, dans le système actuel, constatent la réunion des conditions de l'art. 4 § 1^{er}, ils pourraient jouer sur la souplesse desdites conditions et réadmettraient sans difficulté l'Etat exclu s'ils en avaient politiquement la volonté.

196. — **Les sanctions statutaires des organes subsidiaires.** — Les sanctions statutaires infligées à l'Afrique du sud et au Portugal par des organes subsidiaires ne permettent pas de conclure aussi nettement : la décision du Conseil économique et social relative au statut de l'Afrique du sud au sein de la Commission économique pour l'Afrique se contentait de déclarer qu'elle ne participerait pas à ses travaux jusqu'à ce que le Conseil procède à sa réintégration dans ses droits, et ne la privait donc que de l'exercice d'un droit dont on ne lui contestait pas la jouissance, et dont le rétablissement serait de ce fait facile. En revanche, le Portugal a été expressément exclu de la C.E.A. par une modification du mandat de la Commission. Mais l'Assemblée générale, sans doute prête à laisser la C.N.U.C.E.D. suspendre l'Afrique du sud du droit de participer à ses travaux jusqu'à ce qu'elle ait adopté la conduite qu'elle voulait lui voir suivre, n'a pas voulu la radier de la liste des membres de cet organe (43).

A défaut d'une loi absolue, il y a donc une tendance générale à ne pas exclure l'Etat sanctionné et à le mettre simplement à l'écart, dans une position différente de celle d'un Etat non membre, et privilégiée par rapport à lui, puisqu'il pourra reprendre sa place le moment venu, sans avoir à apporter d'autre preuve que celle de son attitude conforme à une prescription particulière, et sans avoir notamment à démontrer sa vocation à faire partie de l'organe ou de l'Organisation, ni à prouver qu'il remplit les autres conditions posées par son acte constitutif à l'octroi de la qualité de membre. La même conclusion se vérifie dans le cas des sanctions statutaires que les Institutions spécialisées ont été invitées à mettre en œuvre :

B) LES SANCTIONS STATUTAIRES EXÉCUTÉES PAR LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

197. — On observe cette similitude dans le cas de l'Espagne. On se rappelle (44) que, parmi les futures Institutions spécialisées, certaines ne la comptaient pas au nombre de leurs membres ; aucun Etat n'ayant de droit à devenir membre d'une organisation internationale, la situation juridique de l'Espagne à leur égard ne différait pas de celle de tout Etat extérieur à ces organisations, et par conséquent l'abrogation de la résolution de l'Assemblée générale sur laquelle reposait sa mise à l'écart ne pouvait avoir pour

(43) Sur toutes ces affaires, v. *supra*, n° 105-7.

(44) *Supra*, n° 163.

effet d'obliger les Institutions spécialisées à lui accorder un traitement privilégié et à l'admettre dans des conditions différentes de celles imposées aux autres candidats. L'Espagne était en revanche membre de quatre organisations ; trois d'entre elles ne l'ayant pas invitée à participer aux conférences les réorganisant, l'ont exclue en fait, mais ont prévu son *admission automatique par simple adhésion* dès que la Résolution 39 aurait été abrogée ou serait devenue sans objet : dispensée de l'obligation de présenter sa candidature et de la nécessité de la voir retenue suivant les procédures prévues par les actes constitutifs de ces organisations, l'Espagne se trouvait dans la situation d'un Etat ayant vocation à être membre originaire, et simplement privé, lors de leur constitution, de la possibilité d'y adhérer par la condition suspensive résultant de la résolution de l'O.N.U. (45).

Sa situation à l'O.A.C.I. est un peu différente, une fois encore : l'art. 93 *bis* de la convention de Chicago, adopté à la demande des Nations Unies, avait pour objet d'exclure automatiquement tout Etat dont l'O.N.U. aurait recommandé qu'il fût empêché d'adhérer à des Institutions spécialisées (46) ; cette disposition ne vise pas à exclure l'Espagne en fait comme dans les cas précédents, mais à l'exclure en droit ; ce même amendement prévoit pourtant des *conditions spéciales de réintégration* : alors que la convention de l'O.A.C.I. subordonne habituellement l'admission à des conditions très rigoureuses (47), l'Etat exclu en conformité avec une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies peut, avec l'accord de cette dernière, et avec l'approbation du Conseil de l'O.A.C.I. votée à la majorité (48), être admis à nouveau sur sa demande.

(45) « Résolution concernant l'Espagne, la zone espagnole du Maroc et l'ensemble des possessions espagnoles », adoptée par la Conférence internationale des télécommunications à Atlantic City le 20 octobre 1947 (O.N.U., *Recueil des traités*, vol. 193, n° 2616/322) : « En raison de la résolution (A/39), la Conférence (...) reconnaît que l'Espagne (etc.) sont, pour le moment, empêchés d'être parties à la Convention internationale des télécommunications : cependant la Conférence admet que l'Espagne (etc.) pourront, dès que la Résolution de l'A.G. des N.U. sera révoquée ou devenue sans objet, adhérer à la Convention (...) en se conformant aux dispositions de l'art. 17 de cette convention, sans avoir à satisfaire aux dispositions de l'art. 1 de la même convention (...) ». L'art. 1 dispose en son § 2 al. c) que les Etats non membres de l'O.N.U. doivent, pour devenir membres de l'U.I.T., non seulement adhérer à la Convention, mais encore voir leur demande d'admission agréée par deux tiers des membres. Le Protocole joint à la Convention de l'O.M.M. adoptée à Washington le 11 octobre 1947 va dans le même sens (O.N.U., *Recueil des traités*, vol. 77, n° 998/178). De même pour l'U.P.U., le protocole final de la Convention de Paris, art. 17.

(46) Art. 93 *bis*, a) 1) de la Convention de Chicago.

(47) Art. 92 de la Convention.

(48) Art. 93 *bis*, b). On sait qu'en réalité cet amendement n'est entré en vigueur qu'après l'abrogation de la Rés. 39 et que l'Espagne, pendant toute cette période, a été absente de fait des travaux de l'Organisation, si bien qu'on

C) LES SANCTIONS EXÉCUTÉES PAR LES ETATS

198. — **L'existence du droit à l'abrogation des mesures d'exécution de la sanction.** — Une question se pose pour ces sanctions exécutées par les Institutions spécialisées comme pour celles exécutées par les Etats : c'est celle du droit de l'Etat sanctionné à voir rapporter les mesures d'exécution d'un acte de sanction abrogé par l'O.N.U. Elle ne se pose pas pour les sanctions immédiates, dont l'exécution coïncide avec l'édition, et dont par conséquent les effets cessent avec l'abrogation : l'abrogation étant un acte au moins aussi discrétionnaire que son contraire, aucun Etat n'a, on l'a dit, de droit à voir abroger l'acte de sanction qui le frappe (49) ; mais les décisions par lesquelles les agents d'exécution mis en place par l'acte de sanction le mettent en œuvre n'ont pas ce caractère discrétionnaire, et doivent être abrogées dès que l'est l'acte de sanction sur lequel elles s'appuient (50). Nuançons cependant cette affirmation : nous savons que l'édition de l'acte de sanction par l'O.N.U. est souvent le prétexte que cherche l'Etat pour prendre des mesures, certes légales, certes susceptibles d'adoption individuelle en dehors de l'opération corporative, mais qu'il préfère voir encadrées par une action générale dont la mise en œuvre ne dépend pas de lui ; il est possible que l'abrogation de l'acte de sanction ne l'induisse pas à abroger ces mesures, qui perdent simplement leur caractère d'actes d'exécution d'une résolution corporative pour devenir des mesures individuelles ; cette novation ne les rend pas illégales et ne fonde pas leur victime à en demander l'annulation, même si elle peut l'amener à se plaindre d'actes qui, n'ayant plus leur caractère objectif, constituent une conduite inamicale.

Cette réserve mise à part, l'Etat sanctionné tire certainement de l'abrogation de l'acte de sanction un *droit à l'abrogation de toutes les mesures étatiques illégales* prises à son encontre aux fins de son exécution. Droit à l'abrogation et non au retrait puisque l'abrogation de l'acte de sanction ne signifie pas un reniement par l'O.N.U. de sa volonté initiale ni de la base juridique sur laquelle s'appuyait son action : mais droit qui *naît dès l'émission* par l'O.N.U. *de la résolution d'abrogation*. Non que cette dernière fasse

peut, comme le fait S. Torres-Bernardez (*op. cit.*, 239) faire remonter sa participation au 5 mars 1947, date du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention par l'Espagne.

(49) *Supra*, n° 123.

(50) Cependant, si ces sanctions ne sont que statutaires, l'Etat frappé n'a aucun moyen d'obtenir que l'I.S. y mette fin, même quand l'O.N.U. a abrogé l'acte de sanction : les réflexions qui suivent ne valent que pour les sanctions appliquées par les Etats.

perdre aux actes d'exécution une base légale qu'ils n'y ont jamais trouvée puisque la décision du Conseil de sécurité n'a jamais habilité les Etats à violer leurs obligations à l'égard de l'Etat sanctionné ; mais simplement parce que celui-ci recouvre dès l'abrogation de cette décision le droit de se plaindre de la prolongation de ces violations. Cette précision permet de concilier la nécessité de la médiation de l'Etat dans le processus d'abrogation de la sanction et le caractère que nous avons reconnu à l'acte de sanction, qui ne fait que suspendre l'exercice des droits de l'Etat sanctionné.

199. — Les modalités de l'abrogation : le sort des obligations suspendues. — Il nous faut pourtant introduire une distinction entre le sort des traités incompatibles avec l'acte de sanction, et celui des contrats qui lui sont contraires :

-- La question de l'abrogation des effets de l'acte de sanction ne se pose même pas quand ils consistent en l'impossibilité pour l'Etat sanctionné d'invoquer les clauses d'un *traité* à l'encontre de son partenaire ; à cet égard on ne peut admettre sans réserve la thèse selon laquelle les traités incompatibles avec la décision du Conseil de sécurité sont suspendus pendant toute la durée de sa validité et s'appliquent à nouveau dès son abrogation (51) ; cette thèse, née sans doute du rapprochement avec les règles du droit de la guerre applicables aux traités, repose sur le postulat selon lequel l'acte de sanction et l'acte d'abrogation sont exécutoires par eux-mêmes sans intervention des Etats chargés de les appliquer : en fait, si l'art. 103 de la Charte a pour effet, non de suspendre dès l'édictation d'un acte de sanction obligatoire tous les traités incompatibles avec lui, mais d'obliger les Etats membres à qui il est adressé à prendre des mesures incompatibles et de poser les principes de règlement des questions de responsabilité nées de ces mesures (52), les traités ne sont pas suspendus par l'acte de sanction, mais simplement contredits par les mesures que prennent les Etats ; ils ne peuvent être remis en vigueur par l'abrogation de l'acte de sanction puisqu'ils n'ont jamais cessé de l'être, mais cette abrogation modifie directement la situation juridique de l'Etat sanctionné en lui permettant d'en réclamer à nouveau le respect (53).

(51) C'est ce qui paraît ressortir des affirmations de R.L. Bindschedler, *op. cit.*, 332, selon lequel « les obligations qui ne sont contraires à la Charte que dans certaines circonstances ou pour un temps limité (et il cite comme exemples celles résultant du déclenchement de mesures coercitives) sont suspendues temporairement ». De même : Layton, « The effects of measures short of war on treaties », *Univ. Chicago L.R.*, autumn 1962/96-119, p. 112.

(52) *Supra*, n° 158.

(53) Partant des mêmes prémisses. L. Kopelmanas arrive à une conclusion un peu différente, mais uniquement dans l'expression qu'il donne de cette

Si l'abrogation de l'acte de sanction a des conséquences claires en ce qui concerne les traités incompatibles et les décisions internes prises en profitant de l'impossibilité où se trouvait l'Etat sanctionné de protester contre leur illégalité, le sort des *contrats* pose un problème du même genre que celui soulevé par les effets de l'acte de sanction : pas plus en effet que l'acte de sanction n'annulait par lui-même les contrats antérieurs, son abrogation ne les remet en vigueur, ce qui *ne peut résulter que d'un texte de droit interne* ayant cet objet ; mais précisément on conçoit mal comment une loi, qui peut certes s'appliquer immédiatement aux contrats existants, pour les rendre nuls, pourrait à l'inverse faire revivre des contrats antérieurement annulés ; on pourrait sans doute considérer que seule leur exécution a été suspendue par la loi appliquant les sanctions et qu'ils peuvent sortir de cette torpeur par une loi contraire, mais cette éventualité est contredite par la plupart des lois prises conformément aux Résolutions 232 et 253, qui annulent bel et bien les contrats portant sur les échanges qu'elles interdisent (54) ; d'ailleurs, les questions de technique juridique mises à part, il paraît difficile d'exiger des nationaux la reprise de relations contractuelles sur la base de conditions que la période de suspension a pu modifier profondément. C'est sans doute le seul cas où la situation antérieure au déclenchement des sanctions ne pourra être restaurée, même si l'Etat n'y fait pas obstacle ; et cette absence de faute imputable à l'Etat participant aux sanctions mettra l'Etat sanctionné dans l'impossibilité d'obtenir réparation du préjudice subi par ses ressortissants (55). Ni la soumission de l'Etat sanctionné, ni la satisfaction de l'O.N.U., ni la conformité des actes des participants à la décision qui l'exprime, n'ont pour effet de rétablir intégralement l'ordre antérieur troublé par l'application de la sanction.

idée, à laquelle nous nous rallions : une fois le conflit résolu, les obligations incompatibles recouvrent leur validité et « continuent » de produire leurs effets (L'O.N.U., 183, en note).

(54) *Supra*, n° 152 et 176.

(55) ...à condition cependant que la question des échanges antérieurs à l'application de la sanction ait été réglée : si p.ex. des marchandises livrées par l'Etat sanctionné n'avaient pas encore été payées au moment où a été prise la décision de sanction annulant le contrat portant sur cet échange, et si les fonds correspondants ont été bloqués, l'abrogation de la sanction doit avoir pour conséquence la levée du blocage et le versement des fonds au vendeur ; toute solution qui laisserait subsister un déséquilibre au profit de l'Etat participant aux sanctions dans le règlement de la partie de contrat exécutées avant leur déclenchement engagerait sa responsabilité.

CONCLUSION

200. — **La pression comme phénomène juridique.** — Partant d'une définition de la sanction qui paraissait sinon se dégager de la Charte, du moins constituer une donnée implicite commune aux mesures coercitives qu'elle prévoyait, nous avons constaté, chemin faisant, que ces mesures n'étaient pas exclusives et que d'autres, qui peuvent atteindre les mêmes buts, existent de façon latente dans les dispositions les plus diverses de la Charte. Toutes sont mises au service d'une *pression* dont les multiples modalités imprègnent toute l'activité de l'Organisation. En nous attachant à en démonter les mécanismes, nous ne croyons pas avoir été infidèle à notre intention, exprimée dès l'abord, d'étudier les sanctions sans emploi de la force armée des Nations Unies d'un point de vue exclusivement juridique. Certes cette pression est très analogue à celle qu'exercent les agents du monde politique pour amener leurs partenaires à se conformer à leurs vœux, et ne paraît pas revêtir les traits qui passent pour caractériser les phénomènes juridiques : ni les obligations qu'ils posent, ni les sanctions qu'ils promettent ne sont conformes au modèle qu'en donnent les systèmes juridiques traditionnels. Il nous semble pourtant que c'est définir trop étroitement la sanction et l'obligation que les limiter à cette vision restreinte, qui ne rend compte que d'une partie, la plus classique sans doute et la plus solide, d'un univers juridique plus compréhensif. Cette constatation nous conduit à nous interroger pour conclure sur la validité de ces concepts comme objets de la science du droit, et sur la définition du phénomène juridique qui en découle.

201. — **Les notions de sanction et d'obligation.** — 1°) Si un moyen quelconque est employé pour amener un sujet de droit à se conformer à une prescription, ce moyen peut-il encore être qualifié de *sanction* ? Si l'existence et l'application d'un tel moyen

amènent le sujet à se conformer à cette prescription, peut-elle encore être qualifiée d'*obligation* ? Ayant ainsi posé la question à laquelle nous a mené notre recherche, nous sommes frappé par l'*inappropriation des termes* que nous venons d'employer : qu'est-ce qu'une sanction ? C'est, suivant la définition la plus courante, la mesure prise contre un sujet qui a manqué à son obligation ; mais qu'est-ce qu'une obligation ? Quoi qu'on fasse, on ne peut la définir en faisant abstraction des conséquences normalement attachées à sa violation ; obligation et sanction se répondent éternellement, comme les deux inconnues d'une équation unique et par conséquent insoluble, mesurables l'une par rapport à l'autre mais insusceptibles d'une définition objective ; ce n'est que si l'on donne de l'une une définition conventionnelle que l'autre prend une signification fixe. On peut poser par exemple : « Si la sanction est définie comme une exécution forcée, alors une invitation constitue une obligation si et seulement si la conduite contraire entraîne une exécution forcée » ; et inversement : « Si l'obligation est définie comme une invitation susceptible d'exécution forcée, alors une mesure constitue une sanction si et seulement si elle consiste en une exécution forcée » : mais on peut poser aussi, dans un système axiomatique différent et plus compréhensif : « Si la sanction est définie comme la conséquence normative d'une conduite, alors une invitation constitue une obligation si et seulement si une conséquence normative est attachée à la conduite conforme ou contraire » ; et inversement : « Si l'obligation est définie comme une invitation à laquelle est attachée une conséquence normative, alors une mesure constitue une sanction si et seulement si elle est la conséquence normative de la conduite conforme ou contraire ».

Ces définitions ne nous apprennent rien sur les deux éléments en présence, car elles sont tautologiques ; mais la constatation même de cette tautologie nous paraît féconde, car elle interdit d'envisager tout ce qui, dans le droit, repose sur des invitations comme se ramenant à la catégorie unique de l'obligation, considérée comme un concept rationnel ; l'obligation n'est en fait qu'une donnée axiomatique, qui ne devient opératoire qu'associée à la donnée conjointe de sanction. Nous croyons dès lors qu'on peut renvoyer dos à dos ceux qui construisent la théorie de l'invitation juridique sur la notion d'obligation et sur celle de sanction, et non sur leur *association normative*.

De ce point de vue, il y a plusieurs manières d'obtenir l'obéissance du destinataire d'une invitation : soit lui *promettre un bien* s'il obéit (et on parle habituellement d'*incitation*), soit lui *pro-*

mettre un mal s'il ne le fait pas (et on parle plus volontiers d'*obligation*). Mais qui ne voit que c'est la même chose ? Dire : « si le destinataire fait ce qui est interdit, il subira un mal » peut se dire aussi bien : « si le destinataire ne fait pas ce qui est interdit, il ne subira pas de mal », et l'obligation est ainsi transformée en incitation ; à défaut de définition juridique objective de ce qui est un bien ou un mal, on ne lui promet jamais qu'*une certaine conséquence de sa conduite* ; conséquence juridiquement neutre, et qu'il lui appartient de qualifier suivant ses propres critères.

En prenant ainsi en considération le choix que lui laisse la norme entre deux attitudes possibles, et juridiquement indifférentes, on n'introduit pas les mécanismes psychologiques assurant l'obéissance au droit dans la définition de l'obligation, où ils n'ont effectivement rien à faire ; ces mécanismes existent, et on ne peut les ignorer que si, suivant la première définition donnée plus haut, on ramène la sanction à l'exécution forcée, la seule à ne pas laisser de choix au destinataire de l'invitation ; mais c'est une restriction inadmissible de l'univers juridique. Si l'on adopte au contraire la deuxième définition, qui tient compte de l'extrême variété des invitations adressées aux sujets de droit, particulièrement dans l'ordre international, on prend en considération cette possibilité de choix, mais sans altérer pour autant la pureté juridique d'une définition qu'on n'entend fonder ni sur la faveur morale dont jouit la conduite conseillée, ni sur le retentissement psychologique de la rétribution qui s'y attache : *obligations et sanctions punitives sont des catégories irrationnelles qui se dissolvent dans l'univers plus large, plus neutre, et juridiquement plus pur, des associations normatives.*

202. — La notion de droit. - - 2°) Mais si la notion d'obligation n'a pas une situation privilégiée au sein de l'univers juridique, *la notion même de droit en subit le contre-coup* ; car même si les deux éléments en présence, cause et conséquence normative, sont placés sur le même plan, l'effacement de l'obligation fait passer l'attention de la première à la seconde : l'autorité est moins la personne dotée du pouvoir de créer une obligation que celle qui a les moyens de convaincre les destinataires de ses invitations. La spécificité de l'invitation juridique en est ébranlée, car quiconque dispose de ces moyens de pression est maître d'une association normative : non seulement les autorités à qui chacun reconnaît un pouvoir juridique, mais tous les agents sociaux, dont le jeu consiste précisément à proposer à leurs partenaires des *alternatives*.

tives de ce genre : ou bien se rallier à une condition qu'ils suggèrent, ou bien voir déclencher les conséquences défavorables qu'ils déterminent.

Nous ne récusons pas cette conséquence : l'attention portée à la notion d'obligation et la croyance à la possibilité de la définir juridiquement ont seulement pour effet de masquer le *défaut d'originalité du domaine juridique dans l'univers normatif* et le postulat sur lequel repose la croyance à la spécificité du droit : serait juridique tout ce qui émane d'une autorité juridique et prend la forme juridique. Or il n'existe pas de critère permettant de reconnaître les « *autorités juridiques* » ; si dans le système juridiquement centralisé de l'Etat on identifie facilement l'autorité qui, suivant l'opinion générale, dispose du monopole de l'émission du droit (sous réserve de la part qu'elle concède à d'autres sujets), l'impossibilité de la transposition de cette évidence à l'ordre international, où le pouvoir est plus diffus, montre à quel point elle est empirique et non rationnelle. Cela apparaît plus nettement encore quand on introduit la notion de « *forme juridique* » ; pour qu'un acte en soit revêtu, il ne suffit pas qu'il constitue une prescription, car elle n'est pas propre à l'univers du droit et ne le peuple pas tout entier ; on ne peut pas non plus exiger de l'acte juridique qu'il soit stable, général ou permanent, ou revêtu de toute autre qualité donnant au juridique une coloration de sécurité par opposition à l'arbitraire et au caprice qui régneraient dans l'univers non juridique, car on connaît trop de cas où il ne présente aucun de ces caractères.

On ne voit pas d'autre critère possible, et il semble décidément que le juridique ne se distingue par aucune qualité spécifique du normatif en général ; on peut s'attacher exclusivement à son étude dans les cas où l'opinion générale s'accorde à le circonscrire au sein de cet ensemble plus vaste, notamment en droit interne ; mais que cette opinion se scinde et qu'on conteste l'affirmation par les puissances normatives de leur qualité d'autorités juridiques, ou de la forme juridique de leurs actes, et alors les frontières du monde juridique perdent leur fixité et leur certitude : ainsi d'une intervention armée d'un Etat contre un autre, interprétée par l'un sous son aspect juridique d'acte de légitime défense par exemple, et tenue par l'autre pour ce qu'elle est une fois dépouillée de toute qualification juridique ; ainsi de même, dans le domaine qui nous occupe, de toute pression exercée par l'O.N.U. pour amener un Etat à se conformer à une prescription, qu'on peut indifféremment qualifier de juridique ou de non juridique suivant l'idée qu'on se fait de la « *forme juridique* ».

Ce qui reste certain, c'est que cette prescription, et la pression qui la renforce, même si l'on en nie la juridicité, restent encore justiciables d'une *étude juridique*, qui du moins présente une spécificité absolue ; *spécificité de méthode et non d'objet*, puisqu'il s'agit pour le juriste et pour le politiste d'étudier les mêmes phénomènes ; mais celui-ci étudie d'un point de vue *causal* les mécanismes de la pression, s'attachant à démontrer les rapports entre les partenaires, cherchant en quoi l'action de l'un commande la réaction de l'autre, et en quoi sa réaction attendue et sa réaction effective se répercutent sur le comportement du premier ; celui-là au contraire néglige les partenaires, réduits à la qualité d'auteur et de destinataire des prescriptions, et dont le comportement n'est pas justiciable d'une explication *normative*, pour s'intéresser exclusivement à l'articulation logique des opérations qui les mettent en présence. Ce n'est pas porter atteinte à la dignité d'une science que mettre en doute l'autonomie de son objet ; ce n'est pas assigner à ceux qui s'y consacrent des limites arbitraires que la réduire, au sens le plus juste et le plus pur, à une méthode et à une discipline.

18 décembre 1973.

BIBLIOGRAPHIE

« Volés de-ci de là,
et recollés ensemble. »

(L. v. BEETHOVEN,
sur le manuscrit du quatuor
en ut dièse mineur.)

Abordant des matières vastes et variées, nous nous sommes efforcé de les examiner uniquement sous leur aspect spécifique et non comme des sujets autonomes. Dans ces conditions, notre bibliographie ne prétend pas à l'exhaustivité : afin de la rendre utilisable pour une recherche particulière sur le seul problème des sanctions des Nations Unies, nous n'avons retenu ici que le petit nombre de travaux juridiques, bons ou mauvais, qui en traitent directement, en tout ou en partie. Quelque envie que nous en ayons eue, nous nous sommes abstenu d'en apprécier la valeur, et nos commentaires visent seulement à préciser le contenu de ces études, toutes les fois que leur titre n'en rend pas compte avec assez de certitude ; qu'il nous soit néanmoins permis d'ajouter que certaines n'ont qu'un intérêt réduit et que quelques-unes sont réellement inutilisables.

Nous avons exclu ici tous les travaux, même excellents, qui abordent le problème sous l'angle de la politique ou de la science politique ; une liste de ces études figure *supra* au chapitre préliminaire, note 5. Pour toutes les questions qui, sans être propres au problème des sanctions, l'intéressent cependant par l'un de leurs aspects, telles que celles des compétences respectives des organes principaux de l'O.N.U., des effets de ses résolutions, de ses rapports avec les agents d'exécution, etc., nous renvoyons le lecteur aux références bibliographiques qui figurent dans les notes de bas de page ; elles portent sur les quelque trois cents travaux que nous avons effectivement mis à contribution. Quant au classement qui suit, il vise à permettre de rassembler rapidement les études utilisables sur chaque question, sans porter atteinte à la lisibilité de la liste alphabétique.

1. ETUDES GÉNÉRALES ET DE RÉFÉRENCE SUR L'O.N.U.
4, 5, 8, 11, 28, 41, 42, 44, 46, 49, 51, 54, 60, 81, 82, 93, 94, 95.
2. CLASSEMENT PAR CATÉGORIES DE SANCTIONS.
 - a) Sanctions des organisations internationales en général, et ensemble des sanctions de l'O.N.U.
12, 13, 14, 22, 27, 50, 55, 65, 66, 71, 77, 90.
 - b) Sanctions du chapitre VII et mesures analogues.
19, 29, 56, 58, 60, 74, 75, 86.
 - c) Exclusion et suspension des droits et privilèges de membre.
26, 68, 85, 88.
 - d) Suspension du droit de vote à l'Assemblée générale.
3, 20, 21, 25, 35, 73, 79, 92.
 - e) Mesures de l'art. 94 § 2.
64, 72, 80, 98.
3. CLASSEMENT PAR AFFAIRES.
 - a) Espagne.
61, 91.
 - b) Corée.
38, 40, 100.
 - c) Afrique du sud.
9, 17, 23, 30, 36, 57, 69, 84, 89.
 - d) Portugal.
1, 7, 10, 24, 99.
 - e) Rhodésie.
2, 6, 15, 16, 18, 31, 32, 34, 37, 43, 45, 47, 59, 67, 70, 76, 78, 83, 101, 102, 103.



- (1) BAINS (J.S.) : « Angola, the United Nations and international law », *Indian J. of I.L.*, 1963/63-71.
- (2) BAINS (J.S.) : « Rhodesia and the United Nations », *J. of african and asian studies*, 1968/1-16.
- (3) BELL (J.I.) : « A legal analysis of art. 19 of the United Nations Charter », *McGill L.J.*, 1965/148-62.
- (4) BENTWICH (N.) et MARTIN (A.) : *A commentary of the Charter of the United Nations*, London, Routledge & Kegan Paul, 1950, xxviii-239 p., (88-108 sur le chap. VII).
- (5) BINDSCHEDLER (R.L.) : « La délimitation des compétences des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1963 (I), t. 108/307-424 (*passim* sur diverses questions abordées ici).

- (6) BINDSCHIEDLER (R.L.) : « Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens », *Z.a.ö.R.VR.*, 1968/1-15.
- (7) BLEICHER (S.A.) : « U.N. v. I.B.R.D. : a dilemma of functionalism », *Int. Org.*, 1970/31-47 (à propos des résolutions adressées à la Banque dans l'affaire portugaise).
- (8) BRUGIÈRE (P.F.) : *Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité*, Paris, Pedone, 1955, 432 p. (sur les pouvoirs de l'A.G. dans les affaires de sanctions : 141 s., 227 s., 362 s., pour l'Espagne ; 365 s. pour la Corée ; 355 s. et 46 s. pour l'ensemble de la question).
- (9) CADOUX (Ch.) : *L'Afrique du sud*, Paris, L.G.D.J., coll. « Comment ils sont gouvernés », 1966, 400 p. (293-324 sur l'action internationale ; en particulier, 195-302 sur l'O.N.U.).
- (10) CARILLO SALCEDO (J.A.) : « Política y derecho en Naciones Unidas ; un caso « test » : la aplicación de la resolución 1514 (XV) por el Banco internacional de reconstrucción y desarrollo », *Rev. esp. D.I.*, 1968/245-66.
- (11) CASTANEDA (J.) : *Legal effects of United Nations resolutions*, New York & London, Columbia Univ. Press, 1969, 243 p. Traduit de : *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, Mexico, El collegio de Mexico, 1967, 203 p. Et traduit en français : « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1970 (I), t. 129/205-331. (Nous citons d'après l'édition en langue anglaise). (chap. III sur les résolutions concernant la paix et la sécurité, 70-116 ; chap. IV sur la reconnaissance de l'existence de faits ou situations juridiques, 117-38).
- (12) CAVARÉ (L.) : « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », *R.G.D.I.P.*, 1937/385-445.
- (13) CAVARÉ (L.) : « Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1951 (I), t. 80/191-291. (249 s. sur la technique des sanctions de l'O.N.U.).
- (14) CAVARÉ (L.) : « Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N. et dans la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1950/647-74.
- (15) CEFKIN (J.L.) : « The Rhodesian question at the United Nations », *Int. Org.*, 1968/649-69.
- (16) CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES : *Studies in the theory and structure of peaceful change ; policy paper on the legality of mandatory sanctions of the United Nations against Rhodesia*, New York, Franck & Sohn, 1967.
- (17) CHANDRASEKHARA RAO (P.) : « The british proposal to export arms to South Africa and the Security Council resolutions », *Indian J. of I.L.*, 1970/351-8.
- (18) CHANDRASEKHARA RAO (P.) : « The Rhodesian imbroglio and the United Nations », *Indian J. of I.L.*, 1966/233-40.

- (19) CHIROUX (R.) : « Le recours de l'Organisation des Nations Unies aux sanctions économiques », *Annales de la Faculté de Droit et de Science politique de Clermont*, 1972/235-478.
- (20) CIOBANU (D.) : « Enforcement procedure of art. 19 of the United Nations Charter », *Riv. di D.I.*, 1971/423-51.
- (21) CIOBANU (D.) : « The scope of art. 19 of the United Nations Charter », *Riv. di D.I.*, 1972/48-88.
- (22) COHEN (B.) : « Principles governing the imposition of sanctions under U.N. Charter », *Proc. A.S.I.L.*, 1951/153-9.
- (23) COLIN (G.) : *Les aspects récents de la lutte internationale contre l'apartheid*. Mémoire I.H.E.I., 1966, 75 p., dactyl. (quelques passages sur l'action de l'O.N.U. dans la II^e partie).
- (24) CORET (A.) : « Les provinces portugaises d'outre-mer et l'O.N.U. », *Rev. jur. et pol. d'outre-mer*, 1962/173-222 (198-209 sur l'O.N.U. et l'Angola).
- (25) CRUZ FABRES (R.) : *La crisis financiera de las Naciones Unidas y el art. 19 de la Carta*, Santiago, Editorial juridico de Chili, 1967, 59 p.
- (26) DECLEVA (M.) : « La qualità di membro delle organizzazioni internazionali », *Dir. Int.*, 1964/187-250. (232-50 sur la perte de la qualité de membre).
- (27) DELBEZ (M.) : « Le mécanisme juridique des sanctions internationales », *R.D.P.*, 1937/254-73.
- (28) DI QUAL (L.) : *Les effets des résolutions des Nations Unies*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit international, 1967, 283 p. (86 s. sur les effets des décisions de l'art. 39 ; 121 s. sur ceux des recommandations en matière de sanctions ; 225 s. sur la compétence pour prendre des sanctions).
- (29) DUBOIS (L.) : « L'embargo dans la pratique contemporaine », *A.F.D.I.*, 1967/99-152. (121-8, et II^e partie, *passim*, sur les restrictions économiques en application des résolutions de l'O.N.U.).
- (30) DUGARD (C.J.R.) : « Legal effect of United Nations resolutions on apartheid », *The South African L.J.*, 1966/44-59.
- (31) EISEMANN (P.M.) : *Les sanctions contre la Rhodésie*, Paris, Pedone, 1972, 154 p. (56-83 sur les problèmes juridiques, avec de nombreux tableaux sur l'exécution des résolutions).
- (32) FAWCETT (J.E.S.) : « Security Council resolutions on Rhodesia », *B.Y.B.I.L.*, 1965-6/103-21.
- (33) FEINBERG (N.) : « L'admission de nouveaux membres à la S.D.N. et à l'O.N.U. », *R.C.A.D.I.*, 1952 (I), t. 80/293-393. (332-48 sur le refus d'admission à l'O.N.U.).
- (34) FENWICK (Ch.G.) : « When is there a threat to the peace ? Rhodesia », *A.J.I.L.*, 1967/753-5.

- (35) FINE (R.I.) : « Art. 19 of the U.N. Charter : a catalyst of thought », *Rev. de D.I., de sciences diplomatiques et politiques*, 1965/25-36. (25-7, analyse de l'art. 19).
- (36) FISCHER (G.) : « L'Afrique du sud et la C.N.U.C.E.D. », *A.F.D.I.*, 1968/475-82. (sur la tentative d'exclusion de l'Afrique du sud).
- (37) FISCHER (G.) : « Le problème rhodésien », *A.F.D.I.*, 1965/41-70. (61 s. sur l'action de l'O.N.U.).
- (38) FRANKENSTEIN (M.) : *L'Organisation des Nations Unies devant le conflit coréen*, Paris, Pedone, 1951, 366 p. (*passim* sur les sanctions).
- (39) GIRAUD (E.) : « Le droit international public et la politique », *R.C.A.D.I.*, 1963 (III), t. 110/419-809. (670-87, les sanctions des Nations Unies).
- (40) GOODRICH (L.M.) : « Korea - collective measures against aggression », *Int. Conc.*, 1953, n° 494, 63 p. (154-6 : les « mesures additionnelles » et la coordination de l'action).
- (41) GOODRICH (L.M.) & HAMBRO (E.) : *Charter of the United Nations, commentary and documents*, London, Stevens, 2d ed., 1949, xvi-710 p. Trad. fr. (de la 1^{re} éd.), Neuchâtel, La Baconnière, 1948, 429 p. (à laquelle se réfèrent nos citations). 3d ed., avec P. SIMONS, Columbia Univ. Press, New York & London, 1969, 732 p.
- (42) GOODRICH (L.M.) & SIMONS (A.P.) : *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Washington, D.C., The Brookings institution, 1955, 709 p. (341-514, *passim*, sur les actions du chap. VII).
- (43) HALDERMAN (J.W.) : « Some legal aspects of sanctions in Rhodesian case », *I.C.L.Q.*, 1968/672-705.
- (44) HALDERMAN (J.W.) : *The United Nations and the rule of law - Charter development through the handling of international disputes and situations*, Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1966, 248 p. (133-65 sur la « fonction de mesures collectives »).
- (45) HIGGINS (R.) : « International law, Rhodesia and the United Nations », *The world to-day*, 1967/94-106.
- (46) HIGGINS (R.) : « The place of international law in the settlement of disputes by the Security Council », *A.J.I.L.*, 1970/1-18. (reprend et précise la remarquable introduction de : *The development of international law through the political organs of the United Nations*, London, Oxford Univ. Press, 1963, 402 p., sur les rapports du droit et de la politique dans les actions de l'O.N.U.).
- (47) HOPKINS (J.) : « International law, Southern Rhodesia, United Nations, Security Council », *The Cambridge L.J.*, 1967/1-5.
- (48) HOWELL (J.M.) : « A matter of international concern », *A.J.I.L.*, 1969/771-82. (sur le passage de la « menace potentielle » à la « menace actuelle »).

- (49) JIMENEZ DE ARECHAGA (Ed.) : *Derecho constitucional de las Naciones Unidas (comentario teorico-práctico de la Carta)*, Madrid, Escuela de funcionarios internacionales, 1958, 653 p. (371-97 sur le chap. VII ; *passim* pour divers renseignements sur l'O.N.U.).
- (50) JOUSSELIN (R.) : *La sanction du droit des gens*, thèse droit, Paris, 1948, 249 p., dactyl. (191-216 sur les sanctions de l'O.N.U.).
- (51) KELSEN (H.) : *The law of the United Nations - a critical analysis of its fundamental problems*, London, Stevens, 1950, xvii-903 p. ; et : *Recent trends in the law of the United Nations (a supplement to « The law of the United Nations »)*, *id.*, 1951, paginé 909-94. 2^e éd. de l'ensemble, New York, Praeger, 1964, 1012 p. (pour l'ensemble des problèmes examinés ici ; reprend en particulier, le plus souvent à la lettre, « Sanctions in international law under the Charter of the United Nations », *Iowa L.R.*, 1945-6/499-543. Cette exégèse de la Charte, de loin la plus approfondie, reste très décevante de la part de son génial auteur).
- (52) KELSEN (H.) : *Principles of international law*, 2d ed. revised and edited by R.W. TUCKER ; New York, Holt, Rinehart & Winston, 1966, 602 p. (I^{re} partie, *passim*, sur la notion de sanction internationale).
- (53) KELSEN (H.) : *Théorie pure du droit*. Trad. française de la 2^e éd. de la *Reine Rechtslehre* par Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, xv-496 p. (pour la théorie de la sanction, spécialement n^{os} 6, 27-8).
- (54) KOPELMANAS (L.) : *L'Organisation des Nations Unies*, t. I : *L'organisation constitutionnelle des Nations Unies* ; fascicule 1 : *Les sources constitutionnelles de l'O.N.U.* (seul paru), Paris, Sirey, 1947, 327 p. (rien en particulier sur les sanctions, mais utilisé pour la théorie des Nations Unies).
- (55) KUNZ (J.L.) : « Sanctions in international law », *A.J.I.L.*, 1960/324-47. Repris dans *The changing law of nations*, Ohio State Univ. Press, 1968, 970 p., pp. 621-60.
- (56) LAYTON (R.) : « The effect of measures short of war on treaties », *University of Chicago L.R.*, 1962-3 (t. 30) 96-119. (110-5 sur les effets des mesures coercitives de l'O.N.U.).
- (57) LEISS (A.C.), ed. : *Apartheid and U.N. collective measures*, New York, Carnegie endowment for international peace, 1965, 170 p.
- (58) LUCCHINI (L.) : « Le boycottage », in : Société française pour le droit international (colloque d'Orléans, 1971) : *Aspects du droit international économique*, Paris, Pedone, 1972, 221 p., pp. 67-101 (78-9 et 91-3, étude juridique du boycott déclenché par l'O.N.U.).
- (59) McDUGAL (M.S.) & REISMAN (W.M.) : « Rhodesia and the United Nations, the lawfulness of international concern », *A.J.I.L.*, 1968/1-19.

- (60) MANIN (Ph.) : *L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix - Le respect du consentement de l'Etat*, Paris, L.G. D.J., Bibliothèque de droit international, 1971, 343 p. (13-30 sur les sanctions).
- (61) MATTEI (G.) : *Les relations entre l'Espagne et les organisations internationales*, Mémoire D.E.S. de science politique, Paris, 1962, 95 p., dactyl. (4-17 sur l'O.N.U. et l'Espagne).
- (62) MORAND (Ch.A.) : « Réflexions sur la nature des recommandations internationales et des actes de planification », *R.G.D.I.P.*, 1970/969-87 (pour la définition de la norme).
- (63) MORGENTHAU (H.) : « Théorie des sanctions internationales », *Rev. de D.I. et de législation comparée*, 1935/474-503 et 809-36. (théorie générale de la sanction juridique et application aux sanctions du droit international).
- (64) NANTWI (E.K.) : *The enforcement of international judicial decisions and arbitral awards in public international law*, Leyden, Sijthoff, 1966, 209 p. (148-76 sur l'exécution forcée par les organisations internationales).
- (65) NIAKI (Dj.) : *Les sanctions dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies*, thèse droit, Paris, 1953, 268 p., dactyl.
- (66) OLDENHAGE (G.) : *Die Reaktionsmassnahmen internationaler Organisation gegen Pflichtverletzungen ihrer Mitgliedstaaten (Rechtscharakter, Rechtsformen, Rechtsprobleme)*, thèse droit, Göttingen, 1963. (25-93 sur les problèmes généraux des sanctions des organisations internationales ; 111-47 sur celles de l'O.N.U.).
- (67) PANDANZYLA (P.) : *L'affaire rhodésienne*, Mémoire I.H.E.I., 1970, 171 p., dactyl.
- (68) PAPATHANASSIOU (Chr.) : « Le retrait volontaire ou involontaire des membres d'une organisation internationale », *Rev. helvétique de D.I.*, 1957/316-27.
- (69) PIERSON-MATHY (P.) : « L'action des Nations Unies contre l'apartheid », *Rev. belge de D.I.*, 1970/203-45 et 539-80 ; 1971/148-98.
- (70) PIERSON-MATHY (P.) : « La crise rhodésienne devant les Nations Unies », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1966/399-461. (la suite annoncée n'a pas paru).
- (71) REISMAN (W.M.) : « The enforcement of international judgments », *Proc. A.S.I.L.*, 1968/13-25. (étudie toutes les possibilités d'exécution forcée, non seulement des jugements, mais de toutes prescriptions) (repris et approfondi, avec un passage sur la théorie de la sanction, dans un article sous le même titre : *A.J.I.L.*, 1969/1-27).
- (72) ROSENNE (Sh.) : « L'exécution et la mise en vigueur des décisions de la C.I.J. », *R.G.D.I.P.*, 1953/532-83. (568 s. sur l'art. 94/2).
- (73) ROSENSTOCK (R.) : « Art. 19 : the caribbean contribution, a note », *A.J.I.L.*, 1970/919-24.

- (74) ROUSSEAU (Ch.) : « L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international », *Rev. de D.I. et de législation comparée*, 1936/5-64. (encore largement utilisable, en particulier, 24 s. sur les problèmes posés par l'exécution des sanctions).
- (75) ROUSSEAU (Ch.) : « Le boycottage dans les rapports internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1958/5-25. (19-20 sur le boycottage par les organisations internationales).
- (76) ROUSSEAU (Ch.) : « Chronique des faits internationaux : Rhodésie », *R.G.D.I.P.*, 1967/442-504 ; 1968/825-51 ; 1969/199-206 ; 1970/501-11.
- (77) RUZIÉ (D.) : *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, A. Colin, coll. U, 1971, 223 p. ; reprenant : *Le pouvoir de sanction des organisations internationales*, Cours I.H.E.L., 1970-71, 82 p., polyc. (d'après lequel nous citons).
- (78) RUZIÉ (D.) : « Les sanctions économiques contre la Rhodésie », *Clunet*, 1970/20-56.
- (79) SALMON (J.J.A.), éd. : « Les difficultés financières des Nations Unies et les obligations des Etats membres », *Chr. pol. étr.*, 1963/1-292. (186-92 sur l'application de l'art. 19).
- (80) SCHACHTER (O.) : « The enforcement of international judicial and arbitral decisions », *A.J.I.L.*, 1960/1-24. (19-24 sur l'art. 94/2).
- (81) SCHACHTER (O.) : « The quasi-judicial rôle of the Security Council and the General Assembly », *A.J.I.L.*, 1964/960-5. (sur la création de droit par la concrétisation de normes générales par les organes politiques).
- (82) SCHACHTER (O.) : « The relation of law, politics and action in the the United Nations », *R.C.A.D.I.*, 1963 (II), t. 109/165-256. (171-9 sur le sens de l'appel au droit par les organes politiques et les contraintes qu'il impose ; 185-98 sur la signification juridique des interprétations qu'ils en donnent et les catégories de normes que contient la Charte ; ce second point repris dans : « Interpretation of the Charter in the political organs of the United Nations », *Law, State and international legal order* (Mél. Kelsen), Knoxville, Univ. of Tennessee Press, 1964/269-83.
- (83) v. SCHENCK (D.) : « Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens », *Z.a.ö.R.VR.*, 1969/257-315.
- (84) SEGAL (R.), ed. : *Sanctions against South Africa*, London, Penguin books, 1964, 272 p. (ensemble d'études, partie juridiques, partie politiques ; notamment : P. CALVOCORESSI, « The politics of sanctions : the League and the United Nations », 48-61 ; R. HIGGINS, « International action and domestic ju-

risdiction », 85-93, qui ne correspond pas à son titre, et traite des bases juridiques possibles d'une action éventuelle ; D.H.N. JOHNSON, « Sanctions against South Africa ? the legal aspect », 62-84).

- (85) SINGH (Nagendra) : *Termination of membership of international organizations*, London, Stevens, 1958, xv-209 p. (étude l'ensemble des retraits forcés et les suspensions, 45-60, 61-70, 79-100).
- (86) SKUBISZEWSKI (K.) : « The application of non-military measures by the General Assembly of the United Nations », *Polish Yb. of I.L.*, 1966-7/110-35. (traite des affaires sud-africaine et portugaise, et de quelques autres).
- (87) SLOAN (Bl.) : « Implementation and enforcement of decisions of international organizations », *Proc. A.S.I.L.*, 1968/1-13.
- (88) SOHN (L.B.) : « Expulsion or forced withdrawal from an international organization », *Harvard L.R.*, 1963-4 (t. 77) 1381-1425. (1397-1401 et 1409-12 sur l'O.N.U. ; 1420-5, conclusion générale sur l'ensemble des organisations internationales).
- (89) SOUBEYROL (J.) : « L'action internationale contre l'apartheid », *R.G.D.I.P.*, 1965/326-69.
- (90) SOUBEYROL (J.) : *L'O.N.U. et le pouvoir international de sanction*, Cours I.H.E.I., 1967-8, 88 p. polyc. ; repris et remanié dans : *Rev. jur. et éco. du Sud-Ouest*, 1968/31-66 et 103-49 ; et dans : *Las iniciativas coercitivas de la O.N.U. y la legalidad interna de la Organizacion*, Valladolid, 1970, 103 p. ; et mis à jour dans la chronique annuelle du même auteur à *L'Année africaine*.
- (91) TORRES BERNARDEZ (S.) : *L'Espagne et les organisations internationales (le statut international de l'Espagne après la deuxième guerre mondiale et ses conséquences sur la participation aux activités des organisations internationales, 1945-1956)*, thèse droit, Saarbrücken, 1960, 234 p. (113 s., 172 s., 182 s., 194 s., 214 s., sur les mesures prises par l'O.N.U.).
- (92) U.S. DEPARTMENT OF STATE, Office of the legal adviser : *Art. 19 of the Charter of the United Nations, memorandum of law*, Washington, D.C., 1964, 25 p.
- (93) VALLAT (F.A.) : « The General Assembly and the Security Council of the United Nations », *B.Y.B.I.L.*, 1952/63-104. (85-100 sur les pouvoirs de l'A.G. en matière de sanctions ; plus utile peut-être que : « The competence of the U.N. General Assembly », *R.C.A.D.I.*, 1959 (II), t. 97/207-92 : 244-70 sur l'action de l'A.G. en matière de maintien de la paix).
- (94) v. VERDROSS (A.) : « Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, 1953 (II), t. 83/1-78. (54-8 et 64-9 sur les sanctions de l'O.N.U.).
- (95) VIRALLY (M.) : *L'Organisation mondiale*, Paris, A. Colin, coll. U, 1972, 587 p. (479-82 sur les sanctions de l'O.N.U., et *passim*).

- (96) VIRALLY (M.) : *La pensée juridique*, Paris, L.G.D.J., 1960, xli-225 p. (pour la théorie de la sanction, spéc. l'introduction et les chap. 5 à 7).
- (97) VIRALLY (M.) : « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *A.F.D.I.*, 1956/66-97.
- (98) VULCAN (C.) : « L'exécution des décisions de la C.I.J. d'après la Charte des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1947/187-205 (192 s. sur l'art. 94/2).
- (99) WOHLGEMUTH (P.) : « The portuguese territories and the United Nations », *Int. Conc.*, 1963, n° 545, 68 p. (50-5 sur les sanctions).
- (100) YOO TAE-HO : *The korean war and the United Nations, a legal and diplomatic historical study*, thèse, Louvain, 1964, 216 p. (*passim* sur les sanctions).
- (101) ZACKLIN (R.) : « Challenge of Rhodesia ; toward an international public policy », *Int. Conc.*, 1969, n° 575, 72 p. (36 s. sur les sanctions de l'O.N.U.).
- (102) ZEMANEK (K.) : « Das Problem der Beteiligung der immerwährend neutralen Österreich and Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens », *Z.a.ö.R.VR.*, 1968/16-32.
- (103) X... : « Rhodesia and the United Nations », *International review service*, 1966, n° 89, 109 p.

INDEX

Le présent index renvoie aux numéros et non aux pages.

- ABROGATION (de la sanction) : 95, 120-8, 193-9.
- ABSTENTION DU RECOURS A LA MENACE OU A L'EMPLOI DE LA FORCE (art. 2/4) : 6, 62, 153.
- ACTE D'AGRESSION (v. aussi : Situations du chap. VII) : 57, 153.
- ACTION : (v. : Assemblée Générale, compétence ; Coercitive : action —).
- ADMISSION A L'O.N.U. (v. aussi : Non admission) : 46, 65, 71, 128, 195.
- AFRIQUE DU SUD (affaire d'—) (v. aussi : Sud-Ouest africain ; Révocation du mandat) : 21, 48, 52, 53, 59, 61, 62, 71, 72, 88, 89, 94, 95, 97, 99, 105-7, 110, 116, 117, 118, 123, 139, 144, 145, 153, 154, 171, 173, 179, 180, 182, 196.
- ARMES (v. : Embargo).
- ASSEMBLÉE GÉNÉRALE (compétence de l'—) (v. aussi : Spécialité, principe de —) : 36, 68-70, 72-3, 89-91.
- ASSISTANCE (à l'Etat sanctionné) (v. : Cessation de l'assistance).
- ASSISTANCE (des membres à l'action de l'O.N.U. : art. 2/5) : 80, 135, 155.
- ASSISTANCE (mutuelle des membres dans l'exécution des sanctions : art. 49) (v. aussi : Consultation) : 185, 186.
- BLOCUS (v. aussi : Rhodésie) : 19.
- BOYCOTTAGE (v. aussi : Embargo ; Interruption des relations économiques) : 153.
- BUTS DES NATIONS UNIES (art. 1) : 6, 100.
- CESSATION D'ASSISTANCE : 20, 52, 110, 171.
- COERCITION (v. aussi : Force) : 15.
- COERCITIVE (Action —) : 153.
- COERCITIVES (Mesures —) : (v. : Assemblée Générale, compétence ; Action coercitive).
- COLLECTIVITÉS NON ÉTATIQUES (v. aussi : Rhodésie) : 83.
- COMITÉ DU CONSEIL DE SÉCURITÉ (S/Rés.253) : 181.
- COMMISSION DES MESURES COLLECTIVES : 24, 136, 137, 138, 159, 188.
- COMPÉTENCE NATIONALE (art. 2/7) : 27, 59, 75, 94, 112, 117, 165.
- CONFLIT D'OBLIGATIONS (v. aussi : Traités incompatibles ; Responsabilité) : 150, 151, 158-60, 166.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ (décisions du —) : 31, 87-8, 134, 147, 158, 159, 160.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : 105-7, 161, 183.
- CONSTATATION (de l'infraction : art. 39) : 7-12, 37-40, 50-3, 64-6, 78-83.
- CONSULTATION (art. 50) (v. aussi : Assistance mutuelle) : 149.
- CONTRAINTÉ (v. : Coercition ; Force).
- CONTRATS (contraires aux sanctions) : 152, 176, 187, 199.

- CONTRÔLE (de l'exécution des sanctions) : 172, 180-1.
- CORÉE (affaire de —) : 19, 50, 53, 56, 57, 82, 90, 153, 156.
- DÉCLENCHEMENT (de la sanction) (v. aussi : Exclusion, suspension, suspension du droit de vote) : 84-5, 87-8.
- DISCRÉTIONNAIRE (Pouvoir — de l'O.N.U.) : 10-2, 30-1, 46, 57, 59, 85-6, 103, 113, 118, 120, 127.
- DISPENSE (d'exécution des sanctions) : 149, 155.
- EFFET (des résolutions) (v. : Sanctions, obligatoires et facultatives ; Résolutions, effets ; Conseil de sécurité).
- EGALITÉ DES ETATS : 107, 113, 149, 163.
- EMBARGO SUR LES ARMES (v. aussi : Interruption des relations économiques) : 18, 27, 52, 80, 99, 153, 171, 179.
- ESPAGNE (affaire d'—) : 18, 21, 52, 59, 60, 69, 94, 95, 96, 99, 102, 103, 109, 116, 117, 122, 123, 124, 127, 128, 133, 138, 144, 161, 163, 164, 171, 177, 179, 180, 183, 197.
- ETAT MEMBRE (comme objet des sanctions) (v. : Statut de l'Etat au sein de l'Organisation).
- ETAT MEMBRE (comme exécutant des sanctions) : 112, 134-5, 135, 138, 141-2, 144, 146-7, 151-60, 168-76, 187-8, 198-9.
- ETAT NON MEMBRE (comme objet des sanctions) (v. aussi : Non admission ; Collectivités non étatiques) : 82, 189.
- ETAT NON MEMBRE (comme exécutant des sanctions) : 114, 136, 183, 187-8.
- ETAT NON MEMBRE (comme tiers dans l'opération de sanction) : 160, 187-8.
- EXCLUSION (de l'O.N.U.) (v. aussi : Statut de l'Etat au sein de l'Organisation) : 1, 4, 5, 6, 15, 20, 25, 44-8, 65, 66, 71, 84, 93, 100, 104, 117, 126, 128, 189, 193, 195.
- EXCLUSION (des Institutions spécialisées) (v. aussi : Non-admission ; Statut de l'Etat au sein de l'Organisation) : 164, 183, 197.
- EXÉCUTION DES SANCTIONS (v. aussi : Imputation, Etat membre, Etat non membre, Institutions spécialisées, Organisations régionales, Exclusion, Suspension) : 5, 32, 70, 119, 121.
- EXÉCUTION D'OFFICE ET EXÉCUTION FORCÉE : 16-7, 26, 201.
- EXÉCUTION FORCÉE (des décisions de la C.I.J. : art. 94/2) : 1, 6, 14, 40-1, 85, 108, 123.
- FORCE (v. aussi : Coercition ; Abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force) : 19.
- GRÈCE (Affaire de —) : 18, 50.
- HABILITATION (Notion d'—) : 130.
- HABILITATION (de l'O.N.U. pour déclencher la sanction) : 65-70, 84.
- HABILITATION (de l'O.N.U. aux agents d'exécution) : 150-66.
- IMPUTATION DES INFRACTIONS : 78-83.
- IMPUTATION DES SANCTIONS (à l'O.N.U.) : 19, 20-4, 102, 123, 148, 173, 186.
- INDONÉSIE (Affaire d'—) : 56.
- INEXISTENCE (de l'acte de sanction) : 148.
- INFRACTION : 6-12, 25-7, 39-63.
- INOPPOSABILITÉ DES TRAITÉS NON ENREGISTRÉS : 1, 15.
- INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES (comme auteurs des sanctions) : 21-2, 143, 162.
- INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES (comme exécutants des sanctions) (v. aussi : Non-admission ; Exclusion) : 110, 114, 116, 138-44, 145, 162-6, 174, 177, 190.

- INTERPRÉTATION (de l'acte de sanction) : 119, 178, 179.
- INTERRUPTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES (v. aussi : Institutions spécialisées ; Embargo) : 4, 19, 153-4, 174, 175, 176, 191.
- INVITATION (Notion d'—) : 130.
- INVITATION (d'un organe de l'O.N.U. à un autre, à déclencher la sanction) : 71-6.
- INVITATION (de l'O.N.U. à un agent d'exécution) : 131-49, 150.
- LÉGITIME DÉFENSE : 22.
- MENACE CONTRE LA PAIX (v. aussi : Situations du chap. VII) : 58-62.
- MESURES COERCITIVES (art. 53/1) (v. aussi : Action ; Coercition ; Coercitive : action —) : 23.
- MESURES N'IMPLIQUANT PAS L'EMPLOI DE LA FORCE ARMÉE (art. 41) (v. aussi : Interruption des relations économiques ; Embargo ; Déclenchement de la sanction) : 108, 109, 118, 123.
- MESURES PROVISOIRES (art. 40) : 7, 8, 50, 81, 87, 99, 104.
- NEUTRALITÉ : 155-7.
- NON-ADMISSION (à l'O.N.U.) (v. aussi : Admission) : 3, 103, 117, 187.
- NON-ADMISSION (aux Institutions spécialisées) (v. aussi : Institutions spécialisées ; Exclusion) : 102, 117, 138, 163, 197.
- NON-ASSISTANCE (à l'Etat sanctionné) (v. : Assistance à l'O.N.U. : art. 2/5 ; Cessation d'assistance).
- NON-RECONNAISSANCE : 83, 102, 108.
- NON-RECOURS A LA FORCE (v. : Abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force).
- NULLITÉ (de l'acte de sanction) (v. aussi : Inexistence) : 145-7.
- OBLIGATION (v. : Infraction).
- OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX : 19.
- ORGANES DE L'O.N.U. (comme exécutants des sanctions) : 133, 166.
- ORGANES SUBSIDIAIRES : 74, 97, 105-7, 161, 196.
- ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : 161.
- ORGANISATIONS RÉGIONALES : 23-4, 115, 137, 138, 168.
- PALESTINE (Affaire de —) : 50, 51, 53, 59.
- POLICE (Mesures de —) : 6, 10-2, 14-5.
- PORTUGAL (affaire portugaise) : 47, 48, 51, 52, 53, 59, 62, 73, 88, 89, 94, 97, 105-7, 110, 113, 114, 117, 118, 123, 124, 135, 139, 144, 145, 153, 154, 162, 165, 173, 177, 179, 180, 196.
- PRESSION (v. aussi : Coercition) : 18, 200.
- PRINCIPES DES NATIONS UNIES (art. 2) (v. aussi : Compétence nationale ; Etats non membres ; égalité des Etats ; Abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force ; Assistance des membres à l'action de l'O.N.U.) : 116.
- RÉCOMPENSE : 3, 183, 201.
- RECONNAISSANCE (v. : Non-reconnaissance).
- RÉITÉRATION : 122, 125, 177.
- RÉSOLUTIONS (effets juridiques des —) (v. aussi : Assemblée générale ; Conseil de sécurité ; Sanctions obligatoires et facultatives ; Exécution) : 130.
- RESPONSABILITÉ (pour participation aux sanctions) (v. aussi : Traités incompatibles ; Conflits d'obligations) : 149, 186-8, 192, 199.
- RÉTROACTIVITÉ DES SANCTIONS : 152, 176.
- RÉVOCATION DU MANDAT (v. aussi : Sud-Ouest africain) : 13, 16, 94.

RHODÉSIE (Affaire de —) : 19, 51, 53, 54, 57, 58, 61, 62, 65, 71, 74, 83, 88, 89, 94, 95, 97, 102, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 118, 119, 123, 134, 135, 136, 137, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 155, 157, 162, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 199.

RUPTURE DE LA PAIX (v. aussi : Situations du chap. VII) : 56.

RUPTURE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES : 102, 109, 150, 153.

SANCTION (Définition de la —) : 1, 3-18, 201-2.

SANCTION ÉCONOMIQUE (v. : Interruption des relations économiques).

SANCTION MILITAIRE : 19, 108.

SANCTION MORALE : 3, 182.

SANCTIONS (obligatoires et facultatives) (v. aussi : Résolutions, effets ; Assemblée générale ; Conseil de sécurité) : 24, 31-2, 87-8, 134.

SANCTIONS « STATUTAIRES » (v. : Statut de l'Etat au sein de l'Organisation).

SITUATIONS (dont la prolongation semble devoir menacer le maintien de la paix : chap. VI) : 7, 8, 52, 60-1, 72, 96, 99.

SITUATIONS (du chap. VII) (v. aussi : Menace contre la paix ; Rupture de la paix ; Acte d'agression) : 55.

SPÉCIALITÉ (Principe de —) : 139, 161-2, 165.

STATUT DE L'ETAT (au sein de l'Organisation) (v. aussi : Exclusion ; Suspension ; Suspension du droit de vote ; Organes subsidiaires) : 20, 49, 103-7, 129, 163-4, 194-6.

SUD-OUEST AFRICAIN (v. aussi : Révocation du mandat ; Afrique du sud) : 53, 57, 62, 89, 153, 180.

SUSPENSION (art. 5) : 1, 5, 15, 20, 25, 43, 49, 73, 85, 104, 190, 194.

SUSPENSION DU DROIT DE VOTE A L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE (art. 19) : 1, 5, 6, 14, 15, 20, 25, 42, 67, 86, 93, 194.

TRAITÉS (Effet des sanctions sur les —) : 191-2.

TRAITÉS INCOMPATIBLES (avec l'acte de sanction) (v. aussi : Conflit d'obligations ; Responsabilité) : 154, 187, 188, 199.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	VII
PRÉSENTATION	1
1. Le mot et la chose	1
2. Analyse politique et analyse juridique	3
 CHAPITRE PRÉLIMINAIRE 	
I. — Objet de la sanction : une atteinte à la situation de l'Etat	5
3. « Sanctions positives » et sanctions	5
4. Privation d'avantages de fait	7
5. Privation d'un droit	8
II. — Motif de la sanction : la violation d'une obligation	9
6. Sanction et infraction	9
1°) LES SANCTIONS DU CHAPITRE VII DANS LE SYSTÈME DE DUMBARTON OAKS	10
7.	10
2°) LES SANCTIONS DU CHAPITRE VII DANS LE SYSTÈME DE LA CHARTE	12
8. La rupture apparente du lien entre l'obligation et la sanction	12
9. Le maintien réel du lien entre l'obligation et la sanction : a) L'obligation révélée par l'existence de la sanction	12
10. suite : b) L'obligation révélée par l'imposition de la sanction : sanction et mesure de police	13
11. La police comme pouvoir non normatif arbitraire.	14
12. La police comme pouvoir normatif discrétionnaire	15
III. — But de la sanction : la cessation d'une situation	17
1°) NI UNE SANCTION CIVILE	17
13.	17

2°) NI UNE SANCTION PÉNALE	18
14. Continuité et réversibilité de la situation sanctionnée	18
15. Continuité et réversibilité de la sanction	19
3°) UNE VOIE D'EXÉCUTION	21
16. Une exécution d'office ?	21
17. Une exécution forcée ?	22
18. Une astreinte	23
IV. — Sanctions de l'O.N.U. et emploi de la force armée	25
19. Sanctions pacifiques et sanctions militaires : richesse et pauvreté de la pratique	25
V. — L'imputation de la sanction : sanctions corporatives et non corporatives	28
20. Le problème de l'imputation	28
1°) LA LOCALISATION DE L'IMPULSION : mesures autonomes et mesures subordonnées	30
21. Position du problème	30
22. Critère de l'impulsion corporative	32
2°) LA PUISSANCE DE L'IMPULSION : mesures obligatoires, facultatives et autorisées	34
23. Impulsion et invitation	35
24. Impulsion et obligation	38
VI. — Le pouvoir de sanction : spécificité ou banalité ?	41
25. La « nature » du pouvoir de sanction	41
26. Banalité du pouvoir de sanction en général	43
27. Banalité de la technique des sanctions de l'O.N.U... ..	46
VII. — Les sanctions dans la Charte et dans la pratique	48
1°) LA CRITIQUE CONTENTIEUSE	48
28.	48
2°) CRITIQUE DE LA CRITIQUE CONTENTIEUSE	50
29. a) La loi, le juge et le critique	50
30. b) L'agent d'exécution comme interprète : la loi, le gouvernant et le juge	51
31. Suite : Les interprétations de dernier ressort des organes d'exécution	52
32. Suite : Les interprétations contestables en droit ..	54
33. c) Le critique comme juge	55
3°) LA CRITIQUE JURIDIQUE NON CONTENTIEUSE ..	58
34. Les deux champs critiques : le texte et la pratique.	58
35. Fonction de la critique du texte	58
36. Fonction de la critique de la pratique	60

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉDICTION DE LA SANCTION

37. L'acte de sanction, opération complexe	63
--	----

TITRE PREMIER

L'HABILITATION A SANCTIONNER

38. Les trois statuts des situations sanctionnables : existence, existence constatée et existence « quali- fiée »	65
---	----

CHAPITRE PREMIER

LES SITUATIONS QUALIFIÉES

39. Les degrés de préconstitution de l'infraction	67
---	----

Section I. — La violation d'obligations conventionnelles assorties de sanctions

68

§ 1. — L'OBLIGATION DE SE CONFORMER AUX DÉCISIONS DE LA C.I.J. (ART. 94 § 2)

69

40. Autonomie du motif des sanctions de l'art. 94	69
--	----

41. Portée de l'obligation sanctionnée	70
--	----

§ 2. — L'OBLIGATION DE CONTRIBUER AUX DÉPENSES DE L'O.N.U. (ART. 19)

72

42.	72
----------	----

Section II. — La violation d'obligations conventionnelles incluses dans des dispositions assorties de sanctions

73

43. La constitution instantanée de l'infraction	73
---	----

§ 1. — LES OBLIGATIONS SANCTIONNÉES PAR L'EXCLUSION (ART. 6)

74

A) *Les conditions de l'exclusion selon la Charte*

75

44. Généralité de la formule de l'art. 6	75
--	----

45. Une violation « persistante »... ..	76
---	----

46. ...des « principes de la Charte »	76
---	----

B) <i>Les conditions de l'exclusion selon la pratique</i>	79
47. Incertitude de la pratique	79
48. Bilan de la pratique : les motifs d'exclusion	80
§ 2. — LES OBLIGATIONS SANCTIONNÉES PAR LES MESURES DE L'ART. 41	84
49. La dualité des motifs des mesures de l'art. 41	84
A) <i>Identification des actions fondées sur l'art. 39</i>	86
50. Dissociation du couple art. 39 - art. 41	86
51. Réunion du couple art. 39 - art. 41	88
52. Cas douteux	89
53. Récapitulation	91
B) <i>Définition des situations de l'art. 39</i>	93
54. La part du droit dans la définition des situations.	93
55. Unité et diversité des situations	93
56. 1°) La rupture de la paix et l'acte d'agression : a) la rupture de la paix	94
57. Suite : b) L'acte d'agression	96
58. 2°) La menace contre la paix	98
59. a) Une situation « explosive »	100
60. Actualité de la menace	102
61. Persistance de la menace	103
62. b) Une situation illégale	104
63. Révélation d'obligations incluses et création d'obligations nouvelles	106

CHAPITRE SECOND

L'ACTE DE QUALIFICATION

64. De l'existence de la situation à sa constatation : la qualification comme acte juridique	107
<i>Section I. -- La qualification comme habilitation à déclencher la sanction</i>	108
§ 1. — LES HYPOTHÈSES PRÉVUES PAR LA CHARTE	108
65. Exigence de la qualification	108
66. Nature juridique de l'acte de qualification	109
§ 2. — LES HYPOTHÈSES NÉES DE LA PRATIQUE	111
A) <i>La qualification de la situation de l'art. 19</i>	111
67.	111

B) <i>La qualification des situations du chapitre VII par l'Assemblée générale</i>	112
68. La pratique de la qualification par l'Assemblée ..	112
69. Justification de la pratique	113
70. Limites du pouvoir de qualification	115
Section II. — La qualification comme invitation à déclencher la sanction	116
§ 1. — PORTÉE DE L'INVITATION	117
71.	117
§ 2. — LÉGALITÉ DE L'INVITATION	120
A) <i>La compétence par rapport à l'organe compétent pour déclencher la sanction</i>	120
72. L'Assemblée peut-elle qualifier la situation ?	120
73. L'Assemblée peut-elle recommander au Conseil de prendre des sanctions ?	121
74. Les organes subsidiaires ont-ils ces mêmes pouvoirs ?	122
B) <i>La compétence par rapport à l'Etat visé par la sanction</i> ..	123
75.	123
76. Habilitation à sanctionner et déclenchement de la sanction : portée de la qualification	125

TITRE SECOND

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION

77. De la constatation à l'action : la place du déclenchement dans l'opération de sanction	127
--	-----

CHAPITRE PREMIER

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION SUR HABILITATION

Section I. — L'imputation de la situation sanctionnée	129
§ 1. — LA NÉCESSITÉ DE L'IMPUTATION	129
78. Sanctions contre des actes et réactions contre des situations	129
79. La pratique de l'O.N.U.	131

80. Le texte de la Charte	132
81. La logique des sanctions	133
§ 2. — LES COLLECTIVITÉS AUXQUELLES LA SITUATION EST IMPUTABLE	134
82. Le cas des Etats non membres	135
83. Le cas des collectivités non étatiques	136
Section II. — L'acte de déclenchement de la sanction	138
§ 1. — LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION SUIVANT LES DISPOSITIONS DE LA CHARTE	139
A) <i>Le déclenchement de la sanction, corollaire de l'habilitation</i>	<i>139</i>
84.	139
B) <i>Le déclenchement de la sanction, acte discrétionnaire..</i>	<i>140</i>
85. Caractère facultatif de la décision de déclenchement	140
86. Le cas particulier de l'art. 19	141
§ 2. — LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION EN DEHORS DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE	144
A) <i>Le déclenchement des mesures de l'art. 41 par des recommandations du Conseil de sécurité</i>	<i>144</i>
87. Les intentions des auteurs de la Charte	144
88. La pratique du Conseil de sécurité	146
B) <i>Le déclenchement des mesures de l'art. 41 par des recommandations de l'Assemblée générale</i>	<i>148</i>
89. La pratique de l'Assemblée générale	148
90. Les objections possibles	149
91. Rejet des objections	152

CHAPITRE SECOND

LE DÉCLENCHEMENT DE LA SANCTION SANS HABILITATION

92. Situations qualifiées et situations non qualifiées ..	155
Section I. — L'utilisation de sanctions conventionnelles en dehors des situations qualifiées	156
93. La dissociation de l'objet et du motif de la sanction	156
§ 1. — LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA SITUATION JUSTIFIANT L'ACTION COERCITIVE	156
94. Situation illégale et situation dangereuse	156

A) <i>La violation du droit objectif</i>	158
95.	158
B) <i>Le refus de se conformer à des prescriptions individuelles</i>	161
96.	161
§ 2. — <i>L'APTITUDE DE LA SITUATION A FONDER UNE ACTION CORRECTIVE</i>	162
A) <i>Le cas des organes subsidiaires</i>	162
97.	162
B) <i>Le cas des organes principaux</i>	165
98. Absence de justification dans les résolutions	165
99. Les tentatives de justification par d'autres dispositions de la Charte	166
100. Les tentatives de justification par l'appel aux principes généraux	168
Section II. — L'utilisation de mesures coercitives en dehors des sanctions conventionnelles	170
101. Sanctions homologuées et mesures d'effet équivalent	170
§ 1. — <i>LES MESURES RECOMMANDÉES AUX AGENTS D'EXÉCUTION : LE REFUS DE RECONNAISSANCE ET D'ADMISSION AUX INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES</i>	171
102.	171
§ 2. — <i>LES MESURES IMMÉDIATEMENT APPLICABLES : LE REFUS DU STATUT DE MEMBRE PLÉNIER DE L'O.N.U.</i>	175
A) <i>Le refus d'admission aux Nations Unies comme sanction</i>	175
103.	175
B) <i>La privation de droits liés à la qualité de membre</i>	178
104. 1°) Privation totale : l'utilisation autonome de l'art. 5	178
105. 2°) Privation partielle : les substituts à l'article 5..	179
106. Réduction d'un Etat membre d'un organe subsidiaire au statut de « non-participant »	181
107. Refus à un Etat membre de la qualité de membre d'un organe subsidiaire	182

CHAPITRE TROISIÈME

LE CONTENU DE L'ACTE DE SANCTION

Section I. — La détermination de l'objet de l'opération	186
§ 1. — <i>LE CHOIX PARMI LES MESURES ÉNUMÉRÉES PAR LA CHARTE</i>	186
108.	186

§ 2. — LE CHOIX EN DEHORS DES MESURES ÉNUMÉRÉES PAR LA CHARTÉ	189
109. Les mesures plus limitées	189
110. Les mesures différentes	190
<i>Section II. — La détermination des agents d'exécution de l'opération.</i>	192
111. Mesures internes et mesures faisant appel à des agents extérieurs	192
§ 1. — LES ETATS MEMBRES	193
112. La possibilité de solliciter l'action des Etats membres	193
113. L'individualisation des Etats participants	194
§ 2. — LES TIERS A L'ORGANISATION	196
114. Les Etats tiers	196
115. Les organisations régionales	199
116. Les Institutions spécialisées	200
<i>Section III. — La détermination du but de l'opération</i>	203
117.	203

TITRE TROISIÈME

LES MODIFICATIONS DE L'ACTE DE SANCTION

118. Résolutions aggravant l'acte de sanction (renvoi) ..	207
119. Résolutions précisant l'acte de sanction (renvoi) ..	208
120. Résolutions abrogeant l'acte de sanction	209

CHAPITRE UNIQUE

L'ABROGATION DE L'ACTE DE SANCTION

120. (Suite)	210
<i>Section I. — L'abrogation implicite de l'acte de sanction</i>	211
§ 1. — LES MODES D'ABROGATION IMPLICITE	211
121. Abrogation par défaut d'application de la sanction.	211

122. Abrogation par non-renouvellement de l'acte de sanction	212
123. Abrogation par disparition du motif légal de la sanction	213
§ 2. — LA NÉCESSITÉ D'UNE ABROGATION EXPRESSE	215
124. La volonté de l'Organisation : passée ou actuelle ?.	216
125. La volonté de l'Organisation : négative ou positive ?	217
Section II. — L'abrogation expresse de l'acte de sanction	218
126. Disparition de la situation fondant la sanction ..	219
127. Abrogation de l'acte déclenchant la sanction	219
128. Survenance d'une résolution incompatible avec l'acte de sanction	220

DEUXIÈME PARTIE

L'EXÉCUTION DE LA SANCTION

129. Exécution instantanée et exécution successive ...	223
--	-----

TITRE PREMIER

LES EFFETS DE L'ACTE DE SANCTION SUR SES DESTINATAIRES

130. Nature et force juridique des actes de sanction ..	225
---	-----

CHAPITRE PREMIER

L'ACTE DE SANCTION COMME INVITATION

131. Fonction et valeur de l'invitation	228
Section I. — Le débat sur l'autorité de l'invitation	228
132. Critère de l'incontestabilité : appartenance et subordination	228

§ 1. — LES CAS SIMPLES	230
A) <i>Les organes de l'O.N.U.</i>	230
133.	230
B) <i>Les Etats membres</i>	232
134. Identification des résolutions incontestables	232
135. Régime des résolutions contestables	233
C) <i>Les Etats non membres</i>	235
136.	235
D) <i>Les organisations régionales</i>	237
137.	237
§ 2. — UN CAS COMPLEXE : LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES	239
A) <i>La conception initiale : l'invitation aux Etats membres des Institutions spécialisées</i>	239
138.	239
B) <i>La conception actuelle : l'invitation aux Institutions spécialisées</i>	243
139. Le problème de l'indépendance des Institutions spécialisées	243
140. 1 ^o) Inexistence d'une subordination par nature : la qualité de tiers	245
141. 2 ^o) Le refus de l'inféodation : les Institutions financières. Pas de subordination dans l'accord entre la B.I.R.D. et l'O.N.U.	247
142. Suite : Pas d'approbation ultérieure de la subordination	249
143. 3 ^o) L'incertitude de la soumission : les autres Institutions spécialisées. Une soumission générale à la politique de l'O.N.U. ?	250
144. Suite : Une soumission particulière aux décisions de l'O.N.U. ?	251
Section II. — Le régime de l'invitation incontestable	255
§ 1. — L'EXCEPTION DE NULLITÉ	256
A) <i>L'invocation de nullité par les Institutions spécialisées.</i>	256
145.	256
B) <i>L'invocation de nullité par les Etats</i>	258
146. Les cas de refus d'application	258
147. L'invocation de la nullité de l'acte de sanction ..	259
148. L'invocation de l'inexistence de l'acte de sanction.	260
§ 2. — L'EXCEPTION DE NÉCESSITÉ	263
149.	263

CHAPITRE SECOND

L'ACTE DE SANCTION COMME HABILITATION

150. Fonction et valeur de l'habilitation	266
Section I. — L'habilitation des Etats	268
151. L'article 103. Objet et effet	268
§ 1. — L'APTITUDE INTRINSÈQUE A EXÉCUTER LA SANCTION	269
A) <i>Compatibilité avec des principes généraux du droit : la non-rétroactivité</i>	270
152.	270
B) <i>Compatibilité avec des obligations coutumières</i>	271
153. Les résolutions concernant les relations commerciales avec l'Etat sanctionné	271
154. Les résolutions concernant les communications avec l'Etat sanctionné	274
C) <i>Compatibilité avec des obligations résultant d'un statut international : la neutralité</i>	275
155. La thèse de l'incompatibilité de la participation aux sanctions avec le statut de neutralité	275
156. La participation de l'Etat neutre à une action de guerre	277
157. Le manquement de l'Etat neutre à l'obligation d'impartialité dans une action à laquelle il ne participe pas	278
§ 2. — L'HABILITATION EXTRINSÈQUE PAR L'ACTE DE SANCTION ..	281
A) <i>L'art. 103 comme moyen de règlement des conflits d'obligations</i>	281
158. Applicabilité de l'art. 103 aux obligations dérivées de la Charte	281
159. Applicabilité de l'art. 103 aux résolutions facultatives	284
B) <i>L'art. 103 comme moyen d'habilitation à violer une obligation contraire</i>	285
160.	285
Section II. — L'habilitation des autres agents d'exécution	288
§ 1. — L'APTITUDE INTRINSÈQUE A EXÉCUTER LA SANCTION	288
A) <i>Le principe de spécialité</i>	289

161. Les autres organes de l'O.N.U.	289
162. Les Institutions spécialisées	292
B) <i>Le respect des droits corporatifs des Etats</i>	294
163. Le refus d'admission dans les Institutions spécialisées	295
164. L'exclusion des Institutions spécialisées	296
§ 2. — L'HABILITATION EXTRINSÈQUE PAR L'ACTE DE SANCTION ..	299
A) <i>Habilitation du fait de la qualification ?</i>	300
165.	300
B) <i>Habilitation du fait de l'invitation ?</i>	303
166.	303

TITRE SECOND

L'OPÉRATION D'EXÉCUTION

167. Présentation des personnages	307
---	-----

CHAPITRE PREMIER

LE DÉROULEMENT DE L'OPÉRATION

<i>Section I. — La part des agents d'exécution</i>	308
§ 1. — LES FACTEURS JURIDIQUES DE L'AUTONOMIE	308
168. Le cumul des qualités des agents d'exécution	308
169. La technique d'incorporation de l'acte de sanction à l'ordre interne	310
170. Les exigences constitutionnelles des Etats	312
171. Les imprécisions de l'acte de sanction	313
172. L'insuffisance de l'information de l'O.N.U.	315
§ 2. — LES MANIFESTATIONS DE L'AUTONOMIE	317
173. La fausse exécution	317
174. L'exécution imparfaite : restriction de l'étendue matérielle de l'application	319
175. Suite : Restriction du champ d'application personnelle des mesures d'exécution	321
176. Suite : Modification de la portée temporelle des mesures d'exécution	322

Section II. — La part de l'auteur de l'acte de sanction	325
§ 1. — LES SÉQUELLES DE L'ACTE DE SANCTION	325
177. Réitération	325
178. Interprétation	327
179. Concrétisation	328
§ 2. — LA PARTICIPATION A L'EXÉCUTION	331
A) <i>Les moyens de contrôle</i>	331
180. L'information brute	331
181. La vérification des informations	332
B) <i>Les moyens de pression</i>	335
182. « Sanctions morales »	335
183. Sanctions indirectes	336
184. Sanctions directes	338

CHAPITRE SECOND

LES EFFETS JURIDIQUES DE L'OPÉRATION

Section I. — La situation des victimes	340
§ 1. — LA SOLIDARITÉ ENVERS LES VICTIMES	341
185.	341
§ 2. — LA RESPONSABILITÉ ENVERS LES VICTIMES	343
A) <i>Responsabilité de l'Organisation</i>	343
186.	343
B) <i>Responsabilité des Etats</i>	345
187. Possibilité de mise en œuvre	345
188. Conditions de mise en œuvre	346
Section II. — La situation de l'Etat sanctionné	348
§ 1. — LE STATUT D'ETAT SANCTIONNÉ	348
A) <i>L'Etat frappé par des sanctions à exécution immédiate.</i>	348
189. Exclusion de l'O.N.U.	348
190. Suspension des droits et privilèges de membre ...	349
B) <i>L'Etat frappé par des sanctions exécutées par les Etats.</i>	350
191. Sort des obligations envers les participants	351
192. Mise en cause de la responsabilité des participants.	352

§ 2. — L'APTITUDE AU RECOUVREMENT DES DROITS ANTÉRIEURS.	353
193. Nature de la sanction : privation d'un droit ou suspension de son exercice ?	353
A) <i>Les sanctions statutaires immédiates</i>	354
194. Les « suspensions »	354
195. L'exclusion de l'O.N.U.	355
196. Les sanctions statutaires des organes subsidiaires..	356
B) <i>Les sanctions statutaires exécutées par les Institutions spécialisées</i>	356
197.	356
C) <i>Les sanctions exécutées par les Etats</i>	358
198. L'existence du droit à l'abrogation des mesures d'exécution de la sanction	358
199. Les modalités de l'abrogation : le sort des obligations suspendues	359
Conclusion	361
200. La pression comme phénomène juridique	361
201. Les notions de sanction et d'obligation	361
202. La notion de droit	363
BIBLIOGRAPHIE	367
INDEX	377

I M P R I M E R I E
G R A N D V I L L E
10, Rue de Malzéville, 10
— N A N C Y —
Dépôt légal, 1^{er} trim. 1974

